

EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y EL REQUISITO DE LA LEGITIMACION

Por

RAFAEL MATEU-ROS CEREZO

Abogado del Estado

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.—III. EL REQUISITO DE LA LEGITIMACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL.—IV. LA LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DIRECTO CONTRA DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de estas «Jornadas de Estudio sobre el Poder Judicial», resulta de indudable interés y aún de exigencia científica primaria el examen de la incidencia que sobre la organización y funcionamiento de la Justicia en España ha producido la Constitución de 27 de diciembre de 1978.

En este sentido, uno de los preceptos más relevantes del vigente texto fundamental es el artículo 24,1, según el cual:

«Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.»

La norma transcrita es básica en muchos aspectos: sanciona un derecho fundamental cual es el del acceso a la Justicia —constitucionalizando lo que, en la generalidad de los ordenamientos jurídicos, es, a lo más, configurable como un derecho público subjetivo—, a través de una fórmula que —sin perjuicio de algunos precedentes (1)— denota elementos de clara originalidad dentro del especial régimen de

(1) *Vid.* artículo 24 de la Constitución italiana, de 1947, y artículos 19, 4, y 103,1, de la Ley Fundamental de Bonn, de 1949.

garantías que supone su inclusión dentro de la sección 1.^a del capítulo segundo del título I de la Constitución; incorpora un elemento acentuador del tradicional carácter tuitivo de los Tribunales de Justicia, al exigir que la tutela por los mismos prestada sea «efectiva»; eleva al primer rango normativo el principio de proscripción y prohibición de la indefensión no ya del administrado, sino, en general, del todo ciudadano; y, en fin, suscita la reconsideración científica del tema de la diferencia conceptual entre derechos subjetivos e intereses legítimos (2), entre otras muchas cuestiones que al hilo de este mismo precepto podrían ser planteadas.

Algunos de los extremos enumerados serán objeto de más detenida atención en los apartados que siguen. Adelantemos, no obstante, que el centro de nuestro estudio va a estar situado en algo que el citado artículo 24,1, de la Constitución sugiere de inmediato y que es esencial para una correcta interpretación y aplicación del mismo: la relación entre este derecho a la tutela judicial efectiva y el requisito o presupuesto procesal de la legitimación. De entrada, esta relación, como más adelante señalaremos, contiene la clave misma del precepto y, en consecuencia, la respuesta a la pregunta sobre el contenido, extensión y eficacia del derecho fundamental al que nos referimos.

Pero el replanteamiento del concepto de legitimación procesal tras la Constitución de 1978, no se agota en una cuestión meramente doctrinal ni en consideraciones abstractas carentes de virtualidad en la realidad jurídica. Antes bien, el derecho constitucional a obtener la tutela efectiva de los órganos jurisdiccionales ha de condicionar de tal manera la configuración jurídico-positiva del requisito de la legitimación procesal, que impone la necesidad del examen exhaustivo y pormenorizado de cada uno de los supuestos legitimatorios previstos en nuestro Derecho y el contraste puntual de constitucionalidad a la luz del tan citado artículo 24, 1, de la Constitución vigente.

Esta labor, que exigiría un amplio recorrido por los diversos órdenes jurisdiccionales ordinarios o comunes, especiales y especializados, en cada una de sus modalidades generales y en cada uno de los casos de legitimación específica —o aptitud concreta para deducir acciones procesales, presentar recursos, ser demandado, coadyuvante...— que puedan ser discernidos dentro de aquéllas, excede, con mucho, del

(2) Vid. José Manuel SERRANO ALBERCA, comentario al artículo 24, 1, de la Constitución, en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución española*, dirigida por F. GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1980, p. 305.

ámbito de este trabajo y conllevaría un análisis paralelo de Derecho procesal y material de vasto alcance.

Por ello, y sin perjuicio de estudiar, con carácter previo, el significado general de la legitimación procesal a la luz del artículo 24 de la Constitución, nos referiremos, posteriormente, a un supuesto concreto —pero de suma trascendencia teórica y práctica—, cual es el de la configuración de la legitimación con respecto al recurso directo contra los Reglamentos administrativos previsto en el artículo 28, 1, b), de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.

La tan discutida racionalidad de la regla de legitimación contenida en el citado artículo, las posturas doctrinales mantenidas al respecto una vez promulgada la Constitución de 1978, la existencia ya de algún pronunciamiento judicial concreto sobre el tema, y la incidencia primordial que el mismo tiene en la aplicación de nuestro Derecho público, justifican la elección de tan destacada hipótesis como objeto de singular dedicación en el contexto de estas páginas.

Querríamos, sin embargo, sentar al hilo de esta notas los fundamentos iniciales de una investigación jurídica más amplia sobre el significado de la legitimación en el Derecho público español, conforme una concepción unitaria que supere las perspectivas sectoriales que dominan en la doctrina.

Pensamos que los requisitos establecidos en los artículos 32 y 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, las reglas sobre legitimación contenidas en los artículos 28 y siguientes de la citada Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y aquellas que prevén los artículos 113 y siguientes, de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, en orden a la formulación de los recursos administrativos, son, junto a otros numerosos supuestos (3), reconducibles a ciertas categorías uniformes y susceptibles de ser integradas en una concepción sistemática y científica de los medios impugnatorios que nuestro ordenamiento jurídico reconoce y regula con respecto a los actos (leyes, tratados, reglamentos administrativos, actos administrativos...) emanados de los poderes pú-

(3) Tales como los recursos especiales existentes en el ámbito fiscal (recurso de reposición previo a la vía económico-administrativa, y reclamaciones económico-administrativas), recursos previstos en el Derecho administrativo especial, los recursos contemplados en la legislación de Régimen local, las reclamaciones contra actos provisionales (art. 121, Ley de Procedimiento Administrativo), la acción de denuncia del artículo 100 de la misma Ley (también: art. 153 de la Ley General Tributaria)...

blicos (4), que, incluso, podría extenderse no ya a los medios exclusivamente reaccionales sino, en general, a las técnicas de relación entre la Administración y los administrados en cuanto sean promovibles a instancia de estos últimos (5).

La construcción de una teoría común o parte general del Derecho público, que, después de la Constitución, y, aún antes, a la vista de sectores ordinamentales dotados de innegable autonomía científica, como sucede con el Derecho financiero (6), no puede ya quedar relegada a la fuerza expansiva de las categorías acuñadas en el ámbito del Derecho administrativo, requiere, precisamente, de la elaboración doctrinal de instituciones comunes que, fundadas inequívocamente en argumentos de Derecho positivo, permitan el sólido reagrupamiento y la justificación coherente y unitaria de conceptos que, como el de legitimación procesal, vagan por los dominios normativos como si el azar, la inercia legiferante o el mero acarreo histórico, promoviesen su aparición en uno u otro lugar. Pero es que, además, esta desconexión entre las diferentes manifestaciones positivas de lo que representa un mismo y único principio o criterio normativo puede conducir, de entrada, a planteamientos críticos y restrictivos propiciados por la ausencia de una clara explicitación de sus fundamentos teóricos y *iuspositivos*.

II. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Sin necesidad de aplicarnos detenidamente a la exégesis del artículo 24, 1, de la Constitución (7), nos interesa destacar especialmente, como ya anunciábamos, las implicaciones que en el texto constitucional surgen entre el principio de tutela judicial y el requisito procesal de la legitimación.

Aunque el derecho a la obtención de tutela o protección jurisdiccional podría enmarcarse dentro de principios constitucionales más

(4) Según la expresión jurídica y descriptiva profundamente utilizada por la Constitución de 1978 (arts. 9.º, 27, 39, 40, 41, 44, ...).

(5) Tales como: peticiones, reclamaciones en queja, solicitudes, consultas, denuncias..., y, en general, la cualidad de parte interesada en el procedimiento administrativo (arts. 22 y ss., Ley de Procedimiento Administrativo).

(6) *Vid.*, desde la perspectiva de la autonomía científica del Derecho financiero en el seno del Derecho público: Alvaro RODRÍGUEZ BEREJO, *Introducción al estudio del Derecho financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, 1976, pp. 115 y ss.

(7) *Vid.* J. M. SERRANO ALBERCA: *Op. cit.*, pp. 300 y ss.

generales, como el de seguridad jurídica (8), la Constitución ha querido expresamente consagrarlo como un derecho público subjetivo, de carácter fundamental (9), acentuando de tal modo su significado y trascendencia que no queda, pues, remitida a la interpretación, tal vez mutable e insegura, de principios de alcance sumamente genérico.

Nos parece evidente que el artículo 24, 1, ha querido consignar lo que doctrinalmente se denomina «derecho de acción» o «derecho a la jurisdicción», es decir, el derecho al libre acceso a los Tribunales y órganos de la Justicia que, en principio, corresponde a todos los ciudadanos (10).

Sin embargo, nuestra Constitución no ha recogido exactamente la idea abstracta del «derecho a la jurisdicción» —derecho a dirigirse a los órganos de la justicia, a plantear pretensiones ante los mismos—, sino que, más bien, situándose, deliberadamente, en una fase intermedia en el proceso de evolución histórico-doctrinal del concepto de acción procesal, viene a definir a ésta por referencia al derecho material que la sirve de sustento, a través, precisamente, del requisito de la legitimación (11).

Esta característica, puesta de manifiesto también por la doctrina (12), no desvirtúa la naturaleza del derecho consignado ni dis-

(8) Artículo 9.º, 3, de la Constitución: «La Constitución garantiza... la seguridad jurídica.»

Por otro lado, un sector de la doctrina procesalista concibe el derecho de libre acceso a los Tribunales como una manifestación del derecho de petición (reconocido hoy por el artículo 29 de la Constitución).

(9) El derecho a la tutela judicial efectiva está comprendida en la Sección 1.ª del capítulo II del título I, constituyendo, por tanto, un derecho de naturaleza fundamental a los efectos de los artículos 53 y 81 de la Constitución.

(10) Bajo diferentes denominaciones («derecho de acción», «derecho a la jurisdicción», «derecho a la justicia», «derecho de acceso a los Tribunales...»), se acoge la idea del derecho «a que un Tribunal conozca de las pretensiones atinentes a los derechos e intereses legítimos» de los ciudadanos «con las garantías precisas para que no produzca indefensión», elementos éstos que configuran técnicamente un verdadero «derecho al proceso» o «derecho a la prestación jurisdiccional», como lo denomina el Tribunal Constitucional Español (sentencias de 8 de junio de 1981 y 12 de mayo de 1982), concebido a modo de poder genérico vinculado, como derecho fundamental, a todas las personas (según la expresión literal del artículo 24, 1, de la Constitución).

(11) Así lo ha entendido, como indicaremos, el Tribunal Constitucional en varias sentencias resolutorias de recursos de amparo.

En cambio, la Ley Orgánica del Estado de 1987 se refería abstractamente al «derecho a la jurisdicción», al indicar su artículo 30 que: «Todos los españoles tendrán libre acceso a los Tribunales.»

(12) *Vid.* J. M. SERRANO ALBERCA: *Op. cit.*, p. 303: «La Constitución establece que la finalidad del derecho es obtener la tutela efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos. Se dificulta con ello una delimitación clara de un típico derecho al libre acceso a los Tribunales o derecho a la jurisdicción puesto

minuye su virtualidad, antes bien contribuye a una delimitación rigurosa de su contenido y eficacia.

En efecto, salvo que se considere que el precepto constitucional que glosamos encierra una especie de norma programática o disposición retórica o que constituye la explicitación fragmentaria del ámbito de un principio general dotado únicamente de significado hermenéutico, hay que dotar al precepto de un significado propio y característico que no conduzca a conclusiones tautológicas o repetitivas.

En tal sentido, el artículo 24, 1, reconoce no tanto el derecho procesal de acción —reconocimiento que resultaría innecesario por razones obvias (13)—, sino el derecho a que, en el marco del ordenamiento jurídico sustantivo y procesal, todo titular de derechos subjetivos y de intereses legítimos pueda deducir ante el juez competente las pretensiones procesales oportunas para defensa y protección de las situaciones jurídico-subjetivas respectivas frente a cualquier acto que constituya una vulneración de las mismas.

Este reconocimiento está ya provisto de consecuencias reales, pues supone la necesidad de que las normas procesales provean los mecanismos adecuados para la plenitud de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante cualquier clase de lesión de sus derechos e intereses, sin que puedan existir reductos de inmunidad jurisdiccional (14) ni situaciones jurídico-materiales carentes de una protección procesal suficiente, de tal modo que, en ningún caso, el ordenamiento admita supuestos de indefensión.

Y en esta misma línea de proscripción de la indefensión, la norma constitucional da un paso más y al proclamar que la tutela judicial consagrada ha de ser «efectiva» (15), patrocina y promueve

que el derecho reconocido se relaciona directamente con el requisito de la legitimación propio de la pretensión y no del derecho de acción, e incluso llega a vincularse con el propio derecho material.»

Vid., también: L. ALMAGRO MOSETE: «Poder judicial y Tribunal de Garantías en la nueva Constitución», en la obra colectiva *Lecturas sobre la Constitución española*, t. I, UNED, 1978, p. 305.

(13) El puro «derecho de acción» se desprende, sin más, de diversos preceptos constitucionales: artículos 1.º, 1; 9.º, 14, 106, 117 ...

(14) En este sentido, son decisivos los artículos 103, 1, y 106, 1, de la Constitución al proclamar el «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» de la Administración pública, y el control por los Tribunales de «la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen».

(15) Este requisito de la «efectividad» —que ya recogía, en relación con este mismo derecho, la exposición de motivos de la Ley de Bases Orgánica de la Justicia de 1974—, se halla referido a la remoción de cualesquiera obstáculos

una labor legislativa de depuración y eliminación de cuantos obstáculos se presenten a la realidad del principio de plenitud de protección jurisdiccional que la Constitución asume, lo que se relaciona directamente con otros preceptos de la misma (16) y puede, por sí mismo, provocar determinadas consecuencias abrogatorias, nomogénicas e, indudablemente, interpretativas y aplicativas de la legislación en vigor (17).

que impidan o disminuyan la realidad social —por emplear los términos del artículo 3.º del Código Civil— del derecho a la tutela judicial.

El término «efectividad» se acoge, pues, no en el sentido técnico-jurídico que expresa la dicotomía validez-eficacia (manifestada en múltiples ocasiones: obligaciones sujetas a condición suspensiva —artículos 1.113 y siguientes del Código Civil—: actos administrativos válidos carentes de eficacia inmediata —artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo—), sino en el más amplio de correspondencia entre la norma jurídica y los hechos a los que la misma se aplica. Con tal significado, la eficacia, efectividad, realidad o fuerza del Derecho puede considerarse como condición *sine qua non* de la validez del orden jurídico concebido como un sistema general de normas, pero esto no significa que la validez de cada norma tomada aisladamente dependa de la misma manera de su eficacia (*Vid.* HANS KELSEN: *Teoría pura del Derecho*, traducción española, EUDEBA, Buenos Aires, 1971, pp. 142 y ss.).

El concepto de «tutela judicial efectiva» —o la efectividad del derecho a la misma— a que alude la norma constitucional representa, pues, un reforzamiento semántico del contenido objetivo propio del derecho fundamental reconocido; reforzamiento que incide, singularmente, en la fuerza expansiva del precepto y en sus efectos normativos respecto de la legalidad vigente (derogación de las normas incompatibles, interpretación conforme a la Constitución de las que continúen vigentes).

(16) La norma del artículo 24, 1, de la Constitución puede, en tal sentido, ponerse en relación con el artículo 9.º de la misma, cuyo segundo párrafo dispone: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo... sean reales y efectivas...» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...».

(17) Un efecto derogatorio claro se ha producido con respecto a los supuestos de actos no imputables en vía contencioso-administrativa que establecía el artículo 40 de la LJCA: un auto del Tribunal Constitucional, de 22 de octubre de 1980, considera expresamente derogada la excepción prevista en el apartado *d)* de dicho precepto (por ser contraria a los artículos 24, 1, y 106, 1, de la Constitución). La argumentación puede, perfectamente, extenderse a los apartados *b)* (en la parte vigente del mismo), *c)* y *f)* del citado artículo 40 de la LJCA (en este sentido, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO: *Evolución reciente del contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, núm. 95, 1981, p. 14). Otra derogación constitucional derivada del artículo 24, 1, del texto fundamental, es la del artículo 421 de la Ley de Régimen Local, proclamada por la sentencia de 2 de febrero de 1981, resolutoria del primer recurso de inconstitucionalidad de leyes interpuesto.

La eficacia hermenéutica del artículo 24, 1, de la Constitución ha sido ya asumida por el Tribunal Constitucional en diversos fallos: en sentencia de 8 de febrero de 1982 se indica que la proscripción de la indefensión «significa que en todo proceso judicial deba respetarse el derecho de defensa contradictoria de las partes contendientes, o que legalmente debieran serlo, mediante el reconocimiento judicial de sus derechos o intereses. Este derecho de defensa y bilateralidad, por otra parte ya reconocido legalmente antes de la Constitución y expresado bajo el clásico principio *nemine damnatur sine auditur*, se conculca, como ha señalado este Tribunal, cuando los titulares de derechos legítimos se

Lo que nos interesa, finalmente, destacar es que la Constitución tras recoger, de un modo muy amplio y con explícitas pretensiones de eficacia real e inmediata, el principio de tutela judicial plenaria de los ciudadanos articulado, *a fortiori*, como derecho público subjetivo delimita su contenido por referencia al concepto de legitimación. Por eso, el precepto alude al «ejercicio de los derechos e intereses legítimos», vinculando al mismo la tutela judicial y la prohibición de la indefensión.

Lo que significa que «si bien desde un punto de vista conceptual debe distinguirse entre acción y pretensión y construir un derecho de acción preprocesal desligado de la legitimación, ello no supone olvidar la relevancia jurídica de la pretensión y de la legitimación, tanto para poner en marcha la máquina de la justicia

ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa —sentencia de 23 de noviembre de 1981—, proscribiendo la desigualdad de las partes —sentencia de 23 de abril de 1981—, por contener tal norma un mandato dirigido al legislador y al intérprete en el sentido de promover la contradicción —sentencia de 31 de marzo de 1981, para lo que el acusado debe tener plenas oportunidades de defensa y el Tribunal amplios elementos de juicio para dictar sentencia —sentencia de 23 de abril de 1981—...», por la cual añade: «este derecho fundamental, hoy constitucionalizado y como tal extensible, es de necesario reconocimiento en las leyes procesales en cualquier clase de procedimiento, con mayor o menor alcance, según su naturaleza y finalidad...».

Otra sentencia, de 14 de julio de 1981, observa que «el retraso de más de un año sin procurar la sala coactivamente por los medios legales a su alcance la remisión del expediente y sin que mediara obstáculo conocido para ello, ha de considerarse como interrupción excesiva respecto al tiempo razonable en que debe desarrollarse un proceso y que como tal afecta al derecho del recurrente a obtener una tutela efectiva de los jueces y tribunales dentro de unos límites temporales razonadamente adecuados».

La indefensión «puede originarse cuando se sitúa a las partes en una posición de desigualdad, o si se impide la aplicación efectiva del principio de contradicción mediante el adecuado desarrollo de la dialéctica procesal; desigualdad real que puede producirse cuando se priva de la posibilidad efectiva de la dirección del letrado a quien carece de medios económicos...» (sentencia de 23 de julio de 1981).

En la misma línea, el Tribunal Supremo ha adoptado (en sentencia de 16 de octubre de 1981 —Sala de Competencias—), el importante criterio según el cual, en relación con lo dispuesto en el artículo 75 del Decreto de 20 de octubre de 1967, sobre el personal civil no funcionario al servicio de la Administración militar), debe entenderse que, aunque no quepa recurso en vía administrativa, siempre se halla abierta la vía jurisdiccional.

Por último, la fuerza nomogenética del precepto constitucional puede traducirse, por lo que al enjuiciamiento de la legalidad de los actos administrativos se refiere, en extremos tales como la supresión del carácter necesario del recurso administrativo previo de reposición, la inversión del sentido de la regla en orden a la suspensión del acto impugnado, o el acortamiento de los plazos, por citar tres supuestos ya recogidos en una ley ordinaria (la Ley de 26 de diciembre de 1978, sobre protección jurisdiccional de los Derechos y Libertades Fundamentales), y que podrían ser trasladados a otros ámbitos de actuación administrativa o, incluso, llegar a sustituir los criterios positivos actualmente vigentes,

como para servir de garantía de que ésta no funciona sin una razón auténtica...», ya que «el derecho a accionar queda condicionado por la pretensión. Se ejercita un derecho para pretender la tutela de un derecho o de un interés legítimo. La legitimación es un requisito de la pretensión y no de la acción. Mas el ejercicio de la acción debe quedar condicionado, en última instancia, por el requisito de la legitimación, aunque ésta pueda concebirse de forma amplia» (18). O lo que es lo mismo, que, salvo que se acepte un concepto de «derecho de acción» o «derecho a la Jurisdicción» inservible en sí mismo por su excesiva amplitud, su notoria abstracción o su connotación exclusivamente simbólica, ese derecho concebido —al modo de nuestra Constitución— como la facultad de ejercitar pretensiones procesales en defensa de todas las situaciones jurídicas amparadas por el Derecho vigente, está condicionado, en el reconocimiento concreto de su aplicación efectiva, a la concurrencia de legitimación en su titular (19). Con lo cual, la legitimación no puede ser concebida como una restricción externa que se adiciona excepcionalmente, constriñendo su eficacia a un supuesto derecho previo al libre ejercicio de cualesquiera pretensiones procesales, sino como un límite implícito e inherente, un elemento configurativo propio e ínsito en la misma naturaleza del derecho a la acción judicial.

Esta concepción de la legitimación procesal como elemento ínsito en el concepto mismo del derecho a la justicia o derecho de acción, y, en consecuencia, como criterio conformador y tamiz aplicativo del derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 24, 1, de la Constitución de 1978, ha sido asumida y confirmada por la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.

Con motivo de la resolución de diferentes recursos de amparo, el Tribunal Constitucional ha sentado el criterio de que «el artículo 24, 1, de la Constitución debe aplicarse, en cada caso, según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento...» (Sentencia de 30 de marzo de 1981), siendo un precepto que «contiene un mandato implícito al legislador —y al intérprete—, consistente en promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la correspondien-

(18) Vid. J. M. SERRANO ALBERCA: *Op. cit.*, p. 304.

(19) Las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero y 24 de septiembre de 1981 (Sala 5.ª) declaran que si bien el artículo 24 de la Constitución concede a toda persona el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, «este derecho a la jurisdicción concebido en términos generales ha de conjugarse con los requisitos de la legitimación normalmente regulado en las Leyes procesales...».

te contradicción...», sin que tal derecho «comprenda, obviamente, el de obtener una decisión judicial acorde con las pretensiones que se formulan, sino el derecho a que se dicte una resolución en Derecho, siempre que se cumplan los requisitos procesales para ello...» (Sentencia de 31 de marzo de 1981), es decir, siempre que el derecho a la prestación jurisdiccional «se ejerza por las vías procesales legalmente establecidas, tal y como declaran los autos de 30 de octubre de 1980 y 18 de febrero de 1981» (Sentencia de 8 de junio de 1981), por lo cual, si bien el derecho a la tutela efectiva de los jueces y Tribunales comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, esta resolución «habrá de ser de fondo, sea o no favorable a las pretensiones formuladas, si concurren todos los requisitos procesales para ello...», y podrá ser de inadmisión, o de desestimación por algún motivo formal, cuando concorra alguna causa de inadmisibilidad, y así lo acuerde el juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma» (Sentencia de 29 de marzo de 1982) (20).

III. EL REQUISITO DE LA LEGITIMACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

Como señala la doctrina procesalista, el hecho de la existencia de la capacidad jurídica procesal (o capacidad para ser parte) y de la capacidad de obrar procesal, no resuelve sino el problema abstracto y general de la aptitud para figurar y actuar como parte en un proceso, pues la concurrencia de ambas capacidades no nos expresa la medida en que quienes las poseen pueden hacer uso de la facultad de accionar postulando justicia (21).

En efecto, para actuar eficazmente en un proceso determinado es necesaria una condición más precisa, referida singularmente al litigio de que se trate: la legitimación en causa o legitimación procesal.

La legitimación procesal se define, pues, como «la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio, y, en virtud de la cual, exige, para que la pretensión procesal pueda

(20) Todas las citas de sentencias y autos del Tribunal Constitucional provienen del «Boletín de Jurisprudencia Constitucional», publicado por el Servicio de Estudios de las Cortes Generales, así como del volumen «Jurisprudencia Constitucional Sistematizada-I (1981)», editado por el mismo.

(21) Vid. L. PRIETO-CASTRO: *Derecho procesal civil*, vol. 1.º, Tecnos, Madrid, año 1973, pp. 68 y ss.

ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes en el proceso» (22).

Este concepto, básico y fundamental, de la «legitimación procesal», «legitimación en causa», «legitimación para obrar» (23), o «carácter» procesal (24), es trasladable, en sus propios términos al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y —con las salvedades propias de su carácter no judicial— y de las reglas especiales de representación y postulación— a la vía administrativa previa.

GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ configuran al legitimado en el proceso contencioso-administrativo como aquel administrado que se encuentra «en una determinada relación previa con un acto o disposición administrativa que haga legítima la presencia de un determinado sujeto en el concreto proceso en el que se impugna este acto o disposición» (25).

Por su parte, GONZÁLEZ PÉREZ define la legitimación como la «aptitud de ser parte en un proceso concreto», que sólo corresponde a «las personas que se encuentran en determinada relación con la pretensión» que se deduce, por lo cual «esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso» (26).

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha utilizado términos similares para definir el requisito procesal de la legitimación, concibiéndola como «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 el pleito...» (Sentencia de 19 de mayo de 1960), o, como dice, refiriéndose especialmente al proceso administrativo, la Sentencia de 16 de mayo de 1975, la legitimación «implica una relación unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión (acto administrativo), de tal

(22) Vid. J. GUASP: *Derecho procesal civil*, t. I, IEP, Madrid, 1968, pp. 185 y siguientes.

(23) Tal como la denominada M. DE LA PLAZA, *Derecho procesal civil español*, I, «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1942, p. 395.

(24) Es el término que utiliza la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, que, por otro lado, incluye el concepto de «carácter» como uno de los elementos integrantes del más amplio de «personalidad».

(25) Véase *Curso de Derecho administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1980, páginas 514 y ss.

(26) Véase *Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, Madrid, 1978, pp. 399 y ss.

En términos similares se pronuncia, por lo que se refiere a los recursos administrativos en sus obras: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 1977 (comentario al artículo 113, pp. 719 y ss.), y *Los recursos administrativos*, Civitas, Madrid, 1975, pp. 129 y ss.

forma que la anulación de este último origina automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro potencial, pero cierto».

Sin necesidad de desarrollar con mayor detalle la teoría de la legitimación procesal y su aplicación al Derecho administrativo ni de referirnos aquí a las diferentes clases y modalidades de legitimación (27), de las características expuestas en las concepciones reseñadas, podemos extraer un esquema de los elementos estructurales de la categoría de la legitimación, de sumo interés a nuestro objeto:

1. La legitimación, ya se la conciba como un requisito de estricta naturaleza procesal o como mera traslación de la titularidad de los derechos e intereses que se hacen valer en el proceso, constituye un nexo claro de vinculación entre Derecho sustantivo y Derecho procesal, y una vía decisiva de penetración del primero en el segundo a modo de exigencia material mínima que justifique la inicial admisibilidad de la pretensión deducida, sin perjuicio de la resolución final que se adopte en el proceso.
2. La legitimación matiza, en consecuencia, el significado del derecho de acción o derecho a la justicia, al requerir la fundamentación sustantiva suficiente de toda clase de pretensiones procesales.
3. En su propia naturaleza, la legitimación representa aquella titularidad jurídico-material que justifica la formulación de una acción procesal determinada —o, en general, de una concreta actuación procesal.
4. Por ello mismo, la legitimación como tal no puede ser definida ni aplicada sino por remisión a lo que la ley (procesal) establezca en cada caso, al modo en que la ley haya configurado la relación entre sujeto y objeto procesal de forma tal que habilite al primero para ejercitar la oportuna demanda, oponerse a la misma o impugnar un acto o disposición administrativa.
5. En tal sentido, el propio término de legitimación recoge simultáneamente el doble significado semántico de habilitación

(27) Un estudio exhaustivo del tema, en J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, op. cit., pp. 400-496.

para promover una actuación procesal determinada y de legitimidad (entendida como legalidad) de la situación jurídico-subjetiva (derecho, interés), en virtud de la cual la ley habilita al demandante y al recurrente para pretender procesalmente la defensa y garantía de aquélla.

La conclusión postrera resulta obvia: Si la Constitución española (artículo 24, 1) define el derecho de acción vinculándolo expresamente al requisito procesal de la legitimación (siempre, por supuesto, que éste sea exigible según el ordenamiento procesal), y dicho requisito no puede ser prefigurado sino mediante una remisión general a las Leyes Procesales vigentes, es evidente que las reglas sobre legitimación contenidas en las mismas no pueden ser, por la sola razón de su funcionalidad intrínseca de tamiz procesal, reputadas inconstitucionales, sin perjuicio de que tal juicio pudiese, en cambio, provenir de su eventual contradictoriedad con otros principios y preceptos de la Constitución.

IV. LA LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DIRECTO CONTRA DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS GENERALES

1. Régimen de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La Ley de 27 de diciembre de 1956 regula la legitimación para impugnar las disposiciones generales emanadas de la Administración (28) sobre la base de una doble distinción:

Reglamentos que afectan directamente a los particulares y Reglamentos que sólo les afectan indirectamente, requiriendo actos posteriores de sujeción individual, y, por otro lado, impugnación directa de los Reglamentos y recursos contencioso-administrativo indirectamente planteado contra un acto administrativo por razón de la presunta ilegalidad de la disposición general aplicada por el mismo (29).

En relación con los Reglamentos que afectan directamente a los administrados y en relación con el recurso contra los actos adminis-

(28) Nos referimos a los Reglamentos de la Administración del Estado, únicos a los que afecta la regla de legitimación restringida, de acuerdo con el artículo 28, 1, b), de la LJCA.

(29) Vid. el texto del artículo 39 de la LJCA.

trativos en función de la presunta ilegalidad de una disposición general, la LJCA no establece limitación ni régimen especial alguno, aplicándose en su integridad la regla de legitimación contenida en su artículo 28, 1, a) (30).

La restricción se observa en orden a la legitimación para recurrir inmediatamente las disposiciones generales carentes de una sujeción o afectación directa respecto de los particulares.

Aquí, el artículo 28, 1, b), de la LJCA exige que el recurso sea interpuesto por las «Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público y cuantas entidades ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo».

No vamos a detenernos en la exégesis circunstanciada del precepto (31), pero sí conviene precisar, aunque la sola transcripción literal de las normas mencionadas lo acredita suficientemente, que la LJCA no estableció, sin más, la supresión de la legitimación individual en orden a la impugnación de los Reglamentos administrativos.

Las razones, sean cuales fueren, que motivaron la redacción del controvertido artículo 28, 1, b), se alinean en un orden de argumentaciones de carácter técnico-jurídico, y no parecen responder ni al puro arbitrio legislativo ni a motivaciones políticas subyacentes. En este sentido ha de destacarse que la denominada «legitimación corporativa» no constituye la regla general o prioritaria respecto de la impugnación de los Reglamentos, sino una de las alternativas previstas a tal efecto por la ley, junto a la explícita confirmación del criterio general de la legitimación individual en relación con el recurso contra disposiciones generales que afecten directamente a los particulares y a la admisión del recurso indirecto contra Reglamentos a través de la impugnación de los actos derivados de los mismos.

Ambas posibilidades no constituyen excepciones a una supuesta regla general de prohibición de la legitimación individual para for-

(30) «Estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a Derecho, y en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración:

a) Los que tuvieren interés directo en ello.»

Nótese, además, que a través del recurso indirecto puede lograrse, según ha admitido el Tribunal Supremo, no sólo la anulación del acto fundado en un Reglamento ilegal, sino, incluso, la declaración de nulidad —total o parcial— de este último.

(31) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, op. cit., pp. 423 y ss., y la monografía de F. CORDÓN MORENO: *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, EUNSA, Pamplona, 1979, pp. 165 y ss.

mular el recurso contencioso-administrativo contra Reglamentos (32), sino criterios alternativos contemplados por la norma, sin razón discriminatoria alguna, para las distintas hipótesis impugnatorias desde las que una disposición administrativa general puede ser observada.

2. Interpretación jurisprudencial

Hasta muy reciente fecha, el Tribunal Supremo ha asumido una concepción restrictiva de la legitimación corporativa prevista en el artículo 28, 1, b), al exigir una perfecta adecuación entre el ámbito de aplicación de la disposición general impugnada y el ámbito territorial representativo de la entidad, corporación o institución recurrente, de tal modo que por recordar el supuesto contemplado en un fallo cercano (33), se declararía inadmisibile el recurso directo interpuesto contra un Reglamento aplicable a todo el ámbito nacional por una entidad de ámbito regional o provincial —en este caso un Colegio profesional de carácter provincial.

Esta jurisprudencia —reiterada y unánime en las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo— carecía de un fundamento normativo claro, amparándose en el razonamiento según el cual, caso de no exigirse la referida correlación de ámbitos territoriales, podría darse «la posibilidad absurda de que por una entidad regional se impugnara una disposición general que se hubiera consentido por las otras o se entendiera beneficiosa o justa para las de análoga clase radicantes en otras regiones» (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1974).

La argumentación no resulta convincente. Aparte de que esta doctrina afecta no al requisito de la legitimación, sino, más bien, al presupuesto previo de la capacidad, es lo cierto (34) que si una disposición de carácter general afecta a un ámbito de intereses a nivel nacional, también los afecta, por hipótesis, a nivel regional y provincial. Si, por tanto, alguna de las entidades mencionadas en el artículo 28, 1, b),

(32) Aunque así parezcan entenderlo algunos autores, como F. CORDÓN MORENO en su artículo *El recurso directo contra disposiciones de carácter general emanados de la Administración Central del Estado*, Revista «La Ley», núm. 275 (1981).

(33) En la sentencia de la Sala 5.^a de 28 de enero de 1981, ya citada, sobre la que volveremos más adelante.

(34) Seguimos en este punto la tesis formulada por Faustino CORDÓN en «La Ley», núm. 275, *cit.*

de la LJCA ostenta, al nivel respectivo, la representación y defensa de los intereses objeto de incidencia por la disposición reglamentaria, se halla legitimada por deducir el recurso contencioso-administrativo directo.

Cuestión distinta sería que las normas reguladora de la entidad de que se trate no le reconocieren plena capacidad para la defensa de los intereses correspondientes o para la válida representación de los mismos, o determinasen su subordinación en tal sentido a una entidad de más amplio espectro territorial.

En consecuencia, ha de admitirse la legitimación de las entidades, corporaciones e instituciones de ámbito provincial o regional para interponer recurso contencioso-administrativo directo contra los Reglamentos administrativos que pudieran lesionar los intereses válidamente representados por aquéllas, aún cuando existan entidades nacionales que provean a la defensa del mismo sector de intereses.

Así lo ha entendido, alterando radicalmente el significado de la doctrina jurisprudencial precedente, la sentencia dictada por la sala 5.^a del Tribunal Supremo, con fecha de 28 de enero de 1981, la cual, haciendo ahora abstracción del resto de su contenido declara «que tal doctrina, basada en supuestos en que existía una organización jerárquica que contaba con una organización superior de ámbito nacional al que estaban subordinados los de ámbito inferior, provincial o local, quiebra en virtud del derecho a la protección judicial instituido en el artículo 24 de la Constitución, en cuanto concede a toda persona el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, y aunque este derecho a la jurisdicción concebido en términos generales ha de conjugarse con los requisitos de la legitimación normalmente regulados en las leyes procesales, crea un ámbito amplio para ejercer la legitimación ante los organismos jurisdiccionales que permite admitir que la Asociación provincial recurrente... está legitimada para impugnar directamente una disposición general de la Administración central, en cuanto en su marco territorial acoja, defienda y represente los intereses generales o corporativos a los que alude el artículo 28, 1, b), de la LJCA, y concurriendo estas circunstancias de autonomía, interés legítimo y ausencia de normas limitadoras de la legitimación en este supuesto, procede la desestimación de la segunda causa de inadmisibilidad alegada...».

Así pues, sentadas por el fallo relatado, cuyas consideraciones confirma la posterior sentencia del mismo Tribunal de 24 de septiembre de 1981, «nuevas vías interpretativas en esta corriente jurisprudencial fuertemente restrictiva de la legitimación corporativa», entremos ya en el examen de la constitucionalidad de la norma.

3. *Sobre la constitucionalidad de la legitimación prevista en el artículo 28, 1, b), de la LJCA*

3.1 La racionalidad de la norma contenida en el artículo 28, 1, b), de la LJCA, ha suscitado, en todo momento, serias dudas en el seno de nuestra doctrina.

En esta línea, ha de destacarse la posición mantenida por el profesor GARCÍA DE ENTERRIA (35).

Resumidamente la opción del ilustre autor consiste en una crítica radical al sistema de «legitimación corporativa», que considera carente de fundamento técnico-jurídico, por las siguientes razones, entre otras:

a) El orden jurídico —del que las nuevas disposiciones generales emanadas por la Administración pasan a formar parte— no afecta a las personas individuales indirectamente —a través de una entidad, corporación o institución— sino directa e inmediatamente.

b) La legitimación corporativa excluye la tutela de todos aquellos intereses que carezcan de una entidad que las represente legítimamente.

c) Aún cuando exista tal entidad representativa, se planteará la dificultad de conseguir el acuerdo de los diferentes intereses agrupados en orden a la impugnación de la disposición general.

No hace falta decir que tras la promulgación del vigente texto constitucional, estas posiciones doctrinales marcadamente críticas hacia el

(35) La posición se remonta a los artículos *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo* (en esta REVISTA, núm. 38, 1962, p. 198 y ss.), y *El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos* (en esta misma REVISTA, número 43, 1963).

Más adelante, en su obra *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1970, pp. 25 y ss., y, en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, en el *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Civitas, Madrid, 1974, páginas 159-162.

Por último, en su conocido trabajo «La Constitución como norma jurídica» (en la obra colectiva *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, p. 124), y en las sucesivas ediciones del *Curso de Derecho Administrativo*.

criterio de legitimación corporativa se han reforzado notablemente, aunque no pueda hablarse de un unánime estado de opinión al respecto.

3.2 No obstante lo anterior, no se conoce —hasta la fecha en que este estudio se redacta pronunciamiento judicial alguno, que refrenda tales tesis. Ni el Tribunal Constitucional —a pesar de haberse referido en numerosas sentencias de amparo al principio de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución— ni el Tribunal Supremo han dictaminado acerca de la posible inconstitucionalidad del artículo 28, 1, b), de la LJCA, o, más exactamente, su eventual derogación por la Disposición transitoria, párrafo tercero del texto constitucional. Antes bien, reiteradas sentencias del Tribunal Supremo —entre ellas, las ya citadas de 17 de diciembre de 1980, 28 de enero de 1981 y 24 de septiembre de 1981 han mantenido la validez y eficacia del mencionado precepto con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución y con referencia a hechos y actos producidos tras la misma (36).

Es de destacar, a tal efecto, la ya comentada sentencia de 28 de enero de 1981, pues aún haciendo expresa cuestión del tema y fundando su resolución modificativa del criterio interpretativo reiterado del Alto Tribunal en orden a la cuestión de correlación de ámbitos territoriales y mencionada en el Derecho a la protección judicial instituido en el artículo 24 de la Constitución, mantiene la exigencia de que el recurrente —en la impugnación directa *versus Reglamentos*— «defienda y represente los intereses generales o corporativos a los que alude el artículo 28, 1, b), de la LJCA» en el marco territorial que

(36) Con posterioridad a la redacción de la ponencia que el presente estudio desarrolla, y una vez ultimado el texto principal del mismo, hemos tenido conocimiento de la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta) de 14 de octubre de 1981, en la que, aunque se desestima el recurso formulado por varios Ayuntamientos contra diversos artículos del Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, se indica que «los obstáculos que podrían surgir de las trabas que a la legitimación activa para impugnar disposiciones de carácter general —artículos 28 b) y 39, 1, de la Ley jurisdiccional— se contaban en el derecho anterior, deben hoy estimarse removidos, en virtud del alcance que cabe atribuir al artículo 24 de la Constitución española en relación con lo también preceptuado en la disposición derogatoria tercera del texto fundamental».

Entendemos que este criterio no altera las conclusiones contenidas en el texto y está lejos de constituir doctrina jurisprudencial desde el momento en que refleja una opinión contradictoria con la que repetidamente ha manifestado otra de las Salas del mismo Tribunal (la Sala Quinta, en los fallos ya reseñados), se halla formulado con carácter marcadamente incidental y sin explicación razonada de su fundamentación jurídica, y no existe, por su parte, pronunciamiento alguno al respecto del Tribunal Constitucional.

le compete, resumiendo los requisitos dimanantes de dicha norma en las tres siguientes características que han de concurrir en la entidad reclamante: autonomía, interés legítimo y ausencia de normas limitadoras de la legitimación (37).

3.3 Como decíamos, la Constitución y, en particular, los preceptos de la misma que asumen la idea del control judicial plenario de la actividad administrativa (38), han avivado las teorías partidarias de la inconstitucionalidad del artículo 28, 1, b), de la LJCA, y, ahora, simplemente, de su derogación por el texto fundamental.

La argumentación de E. GARCÍA DE ENTERRIA y T. R. FERNÁNDEZ es, en tal sentido, muy clara: el artículo 53, 1, de la Constitución, al declarar que los derechos reconocidos en el capítulo II, título I, de la misma, «vinculan a todos los poderes públicos», como derechos directamente aplicables, obliga a los Tribunales Contencioso-Administrativos a aplicar directamente el artículo 24 del texto constitucional, que declara abiertos los Tribunales a «todas las personas», físicas y jurídicas, en defensa de sus «intereses legítimos», lo que cubre, indudablemente, el interés en anular un Reglamento que afecta a los propios intereses.

La aplicación directa del artículo 24 implica, a su vez, la derogación de todas las normas contrarias al mismo (disposición derogatoria tercera, de la Constitución), y, a mayor abundamiento, el artículo 106, 1, de la misma, al confiar a los Tribunales Contencioso-Administrativos el control de la potestad reglamentaria, sin limitaciones, confirmaría plenamente la tesis expuesta (39).

(37) Esta última nota debe referirse a las reglas estatutarias internas de la entidad en cuestión, que son las que pueden establecer tales limitaciones a la legitimación de aquélla, en un doble aspecto: en cuanto al alcance de la representatividad de los intereses afectados (con posible falta de legitimación por ausencia de aquélla o subordinación a la voluntad de una entidad superior), y en cuanto a la válida formación de la voluntad del ente en orden a la formulación del recurso.

(38) De modo muy especial, los artículos 9.º, 1, 103, 1, y 106, 1, de la Constitución.

(39) En la compilación normativa elaborada por el mismo GARCÍA DE ENTERRIA: *Legislación administrativa*, («BOE», 3.ª ed., Madrid, 1980, p. 288), se incluye el apartado b) del párrafo 1 del artículo 28 de la LJCA, en letra diferente (la aplicada a las normas derogadas), indicándose en nota a pie de página: «En cuanto a la vigencia de este apartado b), téngase presente lo dispuesto en el artículo 24, 1, de la Constitución».

Sugiere su adhesión a esta tesis L. MARTÍN-RETORTILLO: *Evolución reciente...*, cit. p. 38, nota 30, aunque sin pronunciarse firmemente.

En términos más generales, J. GONZÁLEZ PÉREZ: «Estudio preliminar» de la obra *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, citado en p. 83.

3.4 No puede ignorarse la gran trascendencia que el principio de control judicial plenario de la Administración —ahora articulado en preceptos claros, inequívocos e inmediatamente eficaces—, posee en nuestro ordenamiento y la posible derogación de diversos preceptos que por obra de la Constitución pueda haberse producido.

Un supuesto claro de derogación lo hallamos, en nuestra opinión, en los casos de actos administrativos no susceptibles de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que contemplaba el artículo 40 de la LJCA (40), lo que es extensible a los preceptos de cualesquiera otras normas legales que sancionaban supuestos de inmunidad jurisdiccional.

Otra cuestión afectada por la Constitución puede ser la de los «actos políticos» (41), en cuanto actos emanados de la Administración y ajenos a fiscalización judicial.

Aquí, las normas contenidas en los artículos 24 y 106 de la Constitución, entre otros, han de provocar si no la derogación íntegra del precepto sí su reducción hermenéutica al ámbito estricto de lo que constituye actividad puramente política ajena al ámbito de Derecho administrativo.

Pero retornando al artículo 28, 1, b), y expuestos ya los argumentos favorables a su derogación por obra de la Constitución, pasemos revista a los razonamientos que pudieran abonar la concepción opuesta, esto es, la constitucionalidad de la regla de legitimación corporativa que estatuye aquel precepto.

Como consideración previa, ha de insistirse en la idea de que los requisitos de legitimación exigidos por el ordenamiento jurídico no entrañan una suerte de constricción anómala y odiosa, sino que actúan como criterios definitorios de la propia admisibilidad de la pretensión o actuación judicial o impugnatoria de que se trate.

La legitimación, como es obvio, limita el número de personas que pueden plantear una determinada demanda o formular válidamente un recurso, pero esa limitación debe obedecer a una exclusiva razón de técnica-jurídica —la que subyace en el concepto mismo de legitimación—, y, por ello mismo, no es ni puede ser incompatible con las

(40) Vid. L. MARTÍN-RETORTILLO: *Op. cit.*, pp. 10 y ss.

(41) A los que se refiere el artículo 2, b), de la LJCA («las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como son los que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar...»).

La tesis favorable a la derogación de este precepto por la Constitución, en GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma jurídica*, *op. cit.*, p. 124.

normas constitucionales que proclaman la tutela judicial de todos los ciudadanos, la proscripción— de la indefensión o la plenitud del control judicial de la actividad administrativa.

De concebir la legitimación como un obstáculo al enjuiciamiento jurisdiccional —y, por esta vía argumental, como una pretensión de inmunidad— habría que eliminar tal concepto de las técnicas propias del Derecho procesal y el Derecho administrativo y generalizar en todos los ámbitos judiciales y de impugnación administrativa previa, la llamada acción popular (42).

Esto sería algo tan grotesco como admitir un recurso popular sobre la constitucionalidad de las leyes y es, no sólo una hipótesis imposible de hecho, sino una idea lógicamente absurda y jurídicamente incongruente y contradictoria, sin que juzguemos necesario detenernos en la justificación teórica del requisito procesal de la legislación.

Esto entronca con algo que por lo decisivo no resulta ocioso recordar: la legitimación restringida del artículo 28, 1, b), no constituye el único cauce admisible en nuestro Derecho para la impugnación de los Reglamentos administrativos presuntamente ilegales. Si un Reglamento es susceptible de afectar directa e inmediatamente a los administrados, estos pueden individualmente entablar el recurso contencioso-administrativo. Y, en cualquier caso, puede pretenderse la anulación de los actos dictados en ejecución de un Reglamento alegando la nulidad del mismo.

Este último cauce del recurso indirecto, de tanta relevancia en el control de la constitucionalidad de las leyes (43), permite, singularmente, salvar el principio de no indefensión consagrado por el artículo 24 de la Constitución, y hacer efectiva la finalidad depuradora o purificadora del ordenamiento jurídico que la anulación de un Reglamento ilegal representa (44). Además, la existencia de esas vías impugnatorias de las disposiciones administrativas generales, completamente ajenas e independientes de cualquier modo de legitimación

(42) Un supuesto, absolutamente excepcional, de la cual se haya reconocido en el artículo 235 del texto refundido de la Ley del Suelo (Decreto 1346/1976, de 9 de abril).

(43) La experiencia del control de constitucionalidad en países como Italia y la República Federal Alemana revela la muy superior efectividad de los recursos y cuestiones incidentales con respecto a la de impugnación directa de las leyes.

(44) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso...*, cit., 1980, pp. 319 y siguientes.

corporativa, sitúa la existencia de esta norma —al menos, a efectos teóricos— en un ámbito de fundamentación exclusivamente teórica.

Deberíamos, no obstante, intentar precisar el fundamento de ese supuesto de legitimación corporativa, pues es claro que, a pesar de lo señalado (necesidad del requisito de legitimación, pluralidad de vías impugnatorias de los Reglamentos en la LJCA), si llegáramos a la conclusión de que esa singular modalidad legitimatoria carece de toda justificación teórica y obedeció en su momento a una directriz meramente restrictiva del acceso de los ciudadanos a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habría que considerarla, en efecto, derogada por obra de la Constitución de 1978.

En tal sentido, cabe aludir, a la extensión real de las personas legitimadas para formular el recurso directo contra Reglamento de acuerdo con el artículo 28, 1, b), de la LJCA.

Aunque el término de «legitimación corporativa» sugiera una limitación sumamente restrictiva de los legitimados que, según tal concepto, serían únicamente las personas jurídicas dotadas de la configuración propia de las «corporaciones» (45), es lo cierto que el precepto contempla una variedad plural de sujetos de Derecho, ya que comprende, en el ámbito de la personificación jurídico-pública a todas las clases de entes de Derecho público distintos de la Administración del Estado (otras Administraciones públicas territoriales, los organismos autónomos en toda su amplia tipología, incluidos los entes públicos que por ley están sujetos en su actividad al Derecho privado, los entes públicos de carácter corporativo, en sus diferentes modalidades...), y, además, y ya en la esfera de las personas jurídico-privadas, a cualesquiera entidades —«cuantas entidades»— que representen o defiendan intereses de carácter general o corporativo, locución ésta que, interpretada con su admisible grado de elasticidad, podría suponer la inclusión entre los sujetos legitimados para recurrir a numerosos supuestos de personificación jurídica (46).

Aparte de ampliar el concepto de entidades representativas legitimadas para la impugnación directa de los Reglamentos estatales,

(45) *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso... cit.*, 1980, páginas 319 y ss.

(46) Así lo ha entendido el Tribunal Supremo al aceptar la legitimación directa de las Asociaciones profesionales (*vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso... op. cit.*, t. I; 1980, p. 207), lo que, por otro lado, elimina la hipotética vinculación de la técnica de legitimación que analizamos con el sistema corporativo sindical del anterior régimen político.

otra importante vía interpretativa consiste en aplicar con el mayor rigor jurídico la distinción entre actos administrativos y disposiciones generales, de modo tal que sólo las que realmente asuman todas las características propias de la verdadera norma jurídica (generalidad, abstracción, inagotabilidad...), tengan que seguir el régimen impugnatorio especial del artículo 28, 1, b), y en interpretar con flexibilidad la categoría de los Reglamentos que deben ser cumplidos directamente por los administrados (47).

Si, además, se asienta la jurisprudencia, ya comentada, conforme a la cual ha desaparecido el requisito de la correlación de ámbitos territoriales entre la disposición recurrida y la entidad recurrente, anteriormente exigido, y se suprimen igualmente otros obstáculos adicionales planteados en ocasiones por el Tribunal Supremo respecto de la formación de la voluntad impugnatoria del ente legitimado o en cuanto a la generalidad de los intereses por él mismo representados (48), la interpretación y aplicación del artículo 28, 1, b), habrá sufrido una sustancial modificación sin la menor alteración del tenor literal del precepto.

La amplitud con la que, por la vía interpretativa, puede llegar a ser aplicado el artículo 28, 1, b) —frente a los criterios restrictivos mantenidos por el Tribunal Supremo—, y el juego de las otras vías impugnatorias de los Reglamentos ilegales previstas en la LJCA, contribuyen a delimitar el significado exacto de tan debatido precepto y a situar en sus justos términos la discusión acerca de su vigencia y constitucionalidad.

Podrían aún traerse a colación otros argumentos de sentido pragmático, nada desdeñables, como el efecto depurador u objetivador que la implantación de las reglas sobre legitimación representa en orden a la expurgación apriorística de eventuales planteamientos impugnatorios carentes de los requisitos mínimos de rigurosidad, seriedad y motivación, exigibles en toda actuación jurisdiccional. Conviene, sin embargo, que nos detengamos en la auténtica justificación sustantiva en la que, tal vez, pueda descansar la categoría de la legitimación corporativa acuñada por la LJCA.

(47) En este punto existe una reiterada jurisprudencia de signo progresivo (vid. F. CORDÓN: *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, citado en pp. 194 y ss.).

(48) Vid., sobre tales limitaciones jurisprudenciales: T. R. FERNÁNDEZ: *Los Sindicatos y el recurso contencioso*, en esta REVISTA, núm. 55, 1968, y del mismo autor, *¿Desaparece el recurso contra reglamentos?*, en la misma REVISTA, páginas 143 y ss.

A tal efecto, habremos de recalcar nuevamente en el significado general del concepto de legitimación procesal y en la aceptación determinada del mismo que asume la LJCA.

La LJCA (art. 28, 1, a), art. 30] sitúa en el concepto de «interés directo» el criterio general de legitimación para demandar la anulación de los actos administrativos, lo que implica un progreso fundamental con respecto a la normativa anterior basada en el principio de lesión de un derecho subjetivo.

En numerosas sentencias, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en relación al carácter preciso e indubitado de la fórmula conceptual del «interés-directo», que ha de ser interpretada ampliamente, comprendiendo en la misma la situación jurídica de toda persona que por obra de la estimación de su pretensión impugnatoria obtuviese algún beneficio o consecuencia favorable —bien sea directa e inmediatamente, o impidiendo la persistencia de la situación fáctica creada o susceptible de serlo por el acto o disposición recurrida (49).

Prescindiendo de los supuestos en que la legitimación del recurrente se asienta en la titularidad de un derecho subjetivo que ha sido directamente afectado por un acto de la Administración —esquema que no parece ajustado a la hipótesis de la impugnación directa de Reglamentos—, observemos que, aún cuando la LJCA aluda exclusivamente al carácter «directo» del interés lesionado, el interés legitimador a de ser, además o por ello mismo, un interés subjetivo o personal, y legítimo (50). El interés ha de ser imputable o asignable a la persona física o jurídica que deduzca el recurso, porque, en otro caso, se desvirtuaría el significado de inmediatez y subjetividad de la situación jurídica secundaria afectada que exige el concepto legal de «interés directo». No es suficiente, pues, la alegación de un interés difuso o genérico en la anulación del acto (o en su mantenimiento: artículo 30 LJCA), para actuar en el proceso contencioso-administrativo. Es necesario que el interés se concrete en cuanto propio y perso-

(49) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, cit., pp. 412 y ss.; F. CORDÓN MORENO: *La legitimación...*, op. cit., pp. 87 y ss.

(50) Comentando la exigencia del interés directo (art. 28, 1 a), LJCA), observa ENTRENA CUESTA que «la Jurisprudencia, siguiendo una línea tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, ha señalado que el interés directo ha de ser a la vez personal y legítimo del reclamante...», como indica la sentencia de 6 de noviembre de 1958 (véase *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1972, p. 582), entre otras muchas (sentencias de 25 de abril de 1960, 16 de diciembre de 1961, 15 de enero de 1962...). La jurisprudencia más reciente parece iniciar una concepción más espiritualista, dando entrada al simple «interés económico», al «interés competitivo», a la «relación de vecindad» (vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, cit., pp. 417-418).

nal del recurrente, sea o no compartido además por otros sujetos jurídicos.

El interés ha de ser, por último, «legítimo», es decir, que tiene que derivar de una norma jurídica. Esta derivación no se produce en el modo directo y específico en que el derecho subjetivo aparece configurado por obra de una consecuencia o un amparo normativo directo, pero, como la teoría general del Derecho nos razona (51), los intereses constituyen situaciones jurídicas secundarias que se originan por efecto reflejo de las normas. El interés legítimo no entraña un poder jurídico en sí mismo, pero su fundamento radica en la ley, como se observa, precisamente, cuando un acto genera alguna clase de efecto nocivo en la situación de su titular. Aparte de otras consecuencias jurídicas referibles al concepto de interés legítimo, su virtualidad más destacada se produce cuando actúa como justificación legitimatoria de la impugnación en vía contenciosa —y en la administrativa previa— de los actos y Reglamentos emanados de las Administraciones públicas.

Aquí la legitimidad de su origen jurídico y la habilitación para recurrir los actos atentatorios del ámbito facultativo que el interés entraña en cada caso, se coordinan armónica y justificativamente.

Por todo ello, consideramos que el interés contemplado por el artículo 28 de la LJCA, ha de ser concebido como un interés directo, personal y legítimo, aunque la ley sólo se refiera nominativamente al primero de tales requisitos (52).

Pero aunque la nota de personalidad o subjetividad del interés afectado permita excluir los intereses difusos, hipotéticos, abstractos, genéricos e indeterminados, y la de legitimidad elimine, a su vez, los intereses carentes de fundamento jurídico —intereses morales, intereses económicos...—, así como la noción del simple interés —o interés no referible a una posición jurídica originada y mantenida por razón de un amparo normativo—, el propio carácter «directo» del interés, al que la LJCA se refiere, contiene ya una delimitación muy precisa del contorno de la legitimación en este ámbito procesal. Recordamos, en este sentido, de nuevo, el rigor con que en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1975 se define la legitimación para in-

(51) Vid. FEDERICO DE CASTRO: *Derecho civil de España. Parte general, I*, IEP, 1955, pp. 670 y ss.

(52) La Ley de Procedimiento Administrativo exige, en cambio, expresamente que el interés que legitima para recurrir sea un «interés directo, personal y legítimo en el asunto» (art. 113.1).

terponer el recurso contencioso-administrativo como «una relación unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión (acto administrativo), de tal forma que la anulación de este último origina automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro potencial, pero cierto».

Pues, bien ¿cómo puede atribuirse a todo administrado legitimación para recurrir directamente contra las disposiciones generales de la Administración salvo cuando, precisamente, las mismas sean susceptibles de afectar o incidir directamente en su situación jurídica?

Nos parece que el interés directo —personal y legítimo— que la ley exige para la admisibilidad del recurso, es difícilmente acoplable a la idea de la impugnación directa de aquellos Reglamentos que, por necesidad, exijan actos concretos de aplicación para afectar a las posiciones jurídicas de los particulares.

Por ello mismo, casi podría decirse que lo normal sería —en una interpretación rigurosa del concepto de legitimación asumido por la LJCA y la LPA— la inexistencia del recurso directo contra los Reglamentos no susceptibles de inmediata aplicación individualizada.

Si a pesar de ello, y, posiblemente, por los efectos purgativos que para el conjunto del ordenamiento jurídico supone la anulación de las disposiciones reglamentarias viciadas de ilegalidad, se admite un recurso directo en la materia, ha de reconocerse que, en su misma admisión, la LJCA está ya actuando fuera de los criterios que en su propio seno delimitan las reglas legitimatorias.

Aquí radica, tal vez, el motivo por el que la ley ha restringido la legitimación a determinadas modalidades de personas jurídicas, en razón, posiblemente, a su carácter público e intermedio que, por el rigor presumible en sus decisiones y la especial representatividad de intereses a ellas referible, les faculta, en opinión del legislador, para oponerse a aquellas disposiciones generales de la Administración del Estado que puedan ser contrarias a la ley.

La racionalidad teórica y la justificación científica de esa *mens legislatorios* es, sin duda, discutible. Los argumentos doctrinales que en contra de la misma se han expuesto, han de juzgarse en alto grado razonables.

Por ello, debería considerarse la posible modificación del régimen de impugnación directa de los Reglamentos ilegales en nuestro Derecho.

Pero, en tanto dicha modificación no se produzca, entendemos que la tesis de la inconstitucionalidad del artículo 28, 1, b), de la LJCA, y de la virtual derogación del mismo por obra de la Disposición transitoria de la Constitución de 1978, es harto discutible.

La «legitimación corporativa» obedece a una opción técnica e institucional adoptada —con mayor o menor acierto— por el legislador de 1956, pero no puede considerarse contraria a los preceptos constitucionales que proclaman la efectividad de la tutela judicial de todos los ciudadanos o la plenitud del control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Por ello, en tanto subsista el actual artículo 28, 1, b), de la LJCA, sin ser objeto de una derogación legal —expresa o tácita—, o de anulación por el Tribunal Constitucional, su exigencia, como presupuesto de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra Reglamentos no susceptibles de inmediata aplicación individualizada, continúa inalterada.

De hecho, este es —como vimos— el criterio que sigue manteniendo el Tribunal Supremo, y el que igualmente se sostiene, con fundamento (53), respecto de la admisibilidad del recurso administrativo previo de reposición.

(53) El fundamento es que si el recurso de reposición según el artículo 52, 1, de la LJCA, interpretado por abundante jurisprudencia, constituye un requisito previo, indispensable y habilitante para la interposición del recurso contencioso-administrativo, esto es, un trámite procesal necesario que no es tanto el último de la vía administrativa cuanto el preparatorio de la contenciosa, en la que encuentra su propia finalidad, resulta obvio que su tratamiento jurídico se asimile al de los presupuestos o prerequisites procesales, y, por ello mismo, han de concurrir en el recurrente las mismas circunstancias exigibles para la admisibilidad de la pretensión en el proceso administrativo (en este sentido, J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, op. cit., pp. 169 y ss.).

En contra se manifiestan E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ (*Curso de Derecho Administrativo*, II, cit., p. 427): «... esta drástica restricción de la legitimación opera solamente en el ámbito jurisdiccional, pero no en la vía administrativa previa, en la que basta para recurrir directamente un reglamento estatal la simple legitimación individual por interés directo, ya que la LPA, a diferencia de la LJ, no establece en este punto ninguna limitación.»

Es lo cierto, sin embargo, que el artículo 126, 1, de la LPA, establece que «el recurso de reposición... se interpondrá de conformidad con lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso-administrativo...».

La vinculación existente entre ambas vías impugnatorias y la necesidad de exigir la legitimación del artículo 28, 1, b), en el recurso de reposición, deriva, a su vez, de la jurisprudencia según la cual la legitimación reconocida en vía administrativa no puede ser desconocida o negada en la contenciosa (por la Administración), aunque tal calificación no vincule a los Tribunales (sentencias de 28 de enero de 1968, 2 de febrero de 1973, 17 de enero de 1975, 30 de enero de 1976, 17 de febrero de 1977...).

