

LA INMEDIATIVIDAD DEL INTERES DIRECTO EN LA LEGITIMACION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. INMEDIATIVIDAD DEL BENEFICIO O PERJUICIO COMO ELEMENTO DE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL.

I

INTRODUCCIÓN

El camino que la sociedad ha de recorrer para llegar a lo que se ha venido describiendo como Estado de Derecho pasa indefectiblemente por el perfeccionamiento de aquellas instituciones procesales que son puente en la vía de acceso de las pretensiones de los particulares ante los tribunales.

No hay que olvidar a este propósito que las diversas técnicas jurídico-procesales deben utilizarse siempre como instrumentos de trabajo al servicio de la justicia, observación que es especialmente oportuna en lo que afecta a determinados requisitos que deben concurrir en los sujetos que toman parte en un proceso, y ello porque tales requisitos procesales, entendidos con excesivo rigor formalista, pueden originar frecuentes situaciones de indefensión al imposibilitar el conocimiento de las peticiones de fondo por parte de los tribunales. Al contrario, interpretaciones amplias y flexibles de estos requisitos conducen a una mejor realización de la justicia.

La Exposición de motivos de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa de 27 de diciembre de 1956 (LJ), en el último párrafo del título dedicado a la justificación de la reforma se expresaba así: «... se han recogido aquellas orientaciones de la jurisprudencia realmente aprovechables y redactado los preceptos de la Ley de modo tendente a evitar interpretaciones formalistas que al conducir a la inadmisión de numerosos recursos contencioso-administrativos, comportaban la subsistencia de infracciones administrativas, en pugna con la justicia, contenido del verdadero interés público fundamento básico de toda organización política».

Venía la Ley, por tanto, a señalar el carácter extensivo que debería darse a la interpretación de los preceptos legales cuyo contenido com-

prendiera aspectos que estuvieran en relación con el principio de acceso al control jurisdiccional de las pretensiones de los particulares.

Uno de estos preceptos es el apartado a) del número 1 del artículo 28, LJ. Este texto, como es sabido, hace referencia al requisito de la legitimación procesal que debe concurrir en el accionante de una pretensión de anulación de un acto o disposición de la Administración. La Ley establece que dicha legitimación estriba en tener un interés directo en dicha anulación. Se viene a dar así un nuevo tratamiento jurídico al tema de la legitimación procesal, ya que con anterioridad a la Ley de 1956 se exigía que el acto vulnerara un «derecho de carácter administrativo establecido anteriormente por una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo» (1).

Este aspecto de la legitimación (2) debe ser entendido, sin duda, como un mero requisito procesal establecido por la LJ y, por tanto, su estudio se inserta dentro del proceso contencioso-administrativo como un elemento cuya examen es previo a la cuestión de fondo (3).

El interés legitimador, interés directo, no hay que confundirlo con el interés sustancial que conlleva la petición del recurrente. Este último está integrado por la esfera jurídica del particular, la cual se ve desfavorablemente afectada por la emanación del acto administrativo. El nexo de unión que existe entre la esfera del particular y el acto administrativo es lo que constituye el interés legitimador a efectos procesales (4). Cuando la existencia de esa relación sea cierta se originará un interés directo legitimador y el particular podrá acudir ante los Tribunales a solventar sus intereses sustanciales. Hay, pues, una declaración previa del órgano jurisdiccional sobre si existe una relación entre los intereses sustanciales del particular (su esfera jurídica) y el acto administrativo.

(1) Artículo 1.º del texto refundido de 1952 de la Ley de lo Contencioso.

(2) Entre las obras generales que estudian este tema, se pueden consultar: GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, t. II, IEP, Madrid, 1966; TRUJILLO PEÑA, QUINTANA REDONDO y BOLEA FORADADA: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, t. I, Santillana, S. A., Ediciones, Madrid, 1965; PERA VERDAGUER: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, Bosch, Casa Editorial, S. A., Barcelona, 1974.

Estudios específicos pueden verse, entre otros: LEGUINA VILLA: *Legitimación, actos administrativos general y reglamentos*, núm. 49 de esta REVISTA, pp. 193 y ss.; L. MARTÍN RETORTILLO: *El genio expansivo del Estado de Derecho*, núm. 47 de esta REVISTA, pp. 183 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA: *El principio de la interpretación más favorable al enjuiciamiento judicial de los actos administrativos*, núm. 42 de esta REVISTA, pp. 287 y ss.

(3) Hay ocasiones en que el Tribunal Supremo se manifiesta en el sentido de entender que determinadas cuestiones planteadas como causas de inadmisibilidad al amparo del artículo 82, b), de la LJ no pueden ser resueltas sin entrar en los planteamientos de fondo. Sentencias recientes en este sentido son: Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1975, 20 de octubre de 1975, 6 de noviembre de 1975, 5 de abril de 1976 y 8 de noviembre de 1976. En la mayoría de estos casos, la indagación de la cuestión de fondo se basa en el entendimiento de que es el propio fundamento de la cuestión de fondo el que se está planteando como causa de inadmisibilidad.

(4) LEGUINA VILLA, op. cit., p. 201.

La esencia de este interés directo consiste, pues, en manifestar la existencia de una verdadera relación entre la esfera jurídica del particular y el acto administrativo. El juicio, por tanto, que se debe emitir estará encaminado a declarar que la relación es cierta y, dándose esa certidumbre, no debe negarse el conocimiento de las peticiones de fondo.

Ha correspondido al Tribunal Supremo determinar los criterios generales que sirven para señalar en cada caso concreto si existe o no el interés directo necesario para recurrir ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (5).

Se puede decir desde ahora que la línea mantenida por el Tribunal Supremo ha sido progresivamente ampliadora, tratando de integrar dentro del concepto de legitimación activa el máximo número de supuestos (6).

(5) GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 276.

(6) En su propósito de aportar criterios con los cuales determinar la existencia cierta de una relación entre la esfera personal del recurrente y el acto administrativo impugnado por éste, el Tribunal Supremo ha ido perfilando una serie de conceptos que van acotando los temas que entorno al interés directo se han suscitado.

En las distintas manifestaciones que vamos a exponer, conviene insistir que, cuando el Tribunal Supremo habla de interés directo o simplemente de interés, se refiere al interés procesal, a la existencia de una determinada relación entre esfera del particular y acto administrativo, que hace o no de aquél parte legítima en el proceso contencioso-administrativo.

Estos conceptos son: interés a la legalidad, apoyo legal, binomio beneficio-perjuicio, naturaleza material e interpretación amplia.

A) *Interés a la legalidad*

Aquí las sentencias son unánimes en cuanto a proclamar que el interés que pudiera tener un particular a que la Administración actúe dentro del marco de la legalidad no es un interés que le legitime para actuar pretensiones tendentes a la anulación de dicha actividad ilegal; veámoslas:

- No bastando, por tanto, un simple interés a la legalidad por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al precepto 2º, número 1.º, apartado a), por evidenciarse que no cabe aceptar que existe legitimación por la circunstancia de que cualquier ciudadano quiera que la Administración pública obre con arreglo a la Ley, ya que de su redacción se desprende que es necesario un interés concreto en la anulación. (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1973.)
- El Alto Tribunal rechazó como elemento legitimador bastante el impulso de factores subjetivos o el genérico deseo ciudadano de la legalidad, no dando entrada a la acción popular salvo en supuestos legalmente establecidos. (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1973.)
- No basta invocar el interés a la legalidad, sino que es preciso justificar la existencia de un interés personal en el éxito de la acción. (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1973.)
- No basta con interés a la legalidad... y sin llegar al punto de admitir la acción popular. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974.)

También como límite a la legitimación, surgido en un caso concreto, conviene señalar el recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1975 en los siguientes términos: «Que la primera de las pretensiones consiste en que se ordene al número de obras públicas que incoe expediente disciplinario a don Ramón L. A. y en virtud de denuncia formulada por don Rafael P.-S. M.; la falta de legitimación del recurrente para formular esta petición resulta del artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que determina en su párra-

Únicamente se ha establecido como límite los supuestos en los que el particular se sitúa frente a la Administración sin tener como base la defensa de sus intereses sustanciales, esto es, cuando no relaciona

fo 2.º que el órgano competente para incoar procedimiento sancionador, al recibir la comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podrá acordar la instrucción de una formación reservada antes de dictar la providencia en que se decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones, lo que indica que no le obliga a incoar expediente en todo caso de denuncia, y que *el denunciante no tiene un interés legítimamente protegido*, directo en relación con esta actuación administrativa que le incluye en el artículo 28 a) de la Ley de esta Jurisdicción.

B) *Apoyo legal*

El Tribunal Supremo mantiene el criterio de no exigir que el interés directo legitimador tenga que apoyarse necesariamente en preceptos legales concretos:

- El interés directo... existe siempre que, sin necesidad de referencia expresa que lo ampare... (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1973.)
- Aunque carezca de apoyo en un precepto legal concreto y declarativo de derecho propio. (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1974, 24 de octubre de 1974 y 21 de noviembre de 1974.)
- Sin que... se halle respaldado por un precepto legal concreto. (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1974, 11 de octubre de 1976 y 5 de noviembre de 1974.)

C) *Binomio «beneficio-perjuicio»*

La calificación jurídica del interés directo que mayores consecuencias prácticas ha tenido está constituida por la admisión de la existencia de interés legitimador cuando la relación: acto-esfera personal, está regida por la presencia, respectivamente, de un beneficio o un perjuicio en la anulación o en el mantenimiento del acto. Se equipara la existencia del interés legitimador a la existencia de un beneficio en el caso de anularse el acto o a la creación de un perjuicio en caso de no anularlo.

Ahora bien, al considerar que el binomio beneficio-perjuicio constituye de modo más generalizado el contenido material del interés directo, habrá que estar atento ante aquellos casos en los cuales el concepto de beneficio-perjuicio legitimador no se extienda a cualquier tipo de beneficio, sino que, por el contrario, se vea limitado con calificaciones que provoquen una restricción de la legitimación procesal.

He aquí las decisiones jurisprudenciales sobre este punto:

- Porque le puede representar para el reclamante en beneficio material o jurídico efectivo, o porque por el contrario la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo impugnado le originaría un perjuicio. (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1973, 30 de abril de 1976 y 11 de octubre de 1976.)
- Bien lesionándolos o privándolos de obtener un beneficio. (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1973.)
- Bien por el beneficio material efectivo o en evitación del perjuicio que la validez del acto o la persistencia de la situación jurídica creada por el mismo pudiera irrogarle. (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1973.)
- Que la anulación del acto reporte ventaja para el recurrente y su mantenimiento perjuicio. (Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1973 y 6 de diciembre de 1976.)
- De tal manera que la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto de la Administración impugnada origina un perjuicio actual y real al recurrente. (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1973, 5 de julio de 1974 y 11 de noviembre de 1974.)
- Originaría un beneficio a su favor. (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1974.)
- Representar un beneficio material o jurídico efectivo, o porque simplemente la pervivencia del acuerdo impugnado les ocasionaría un perjuicio indudable. (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1974.)

el acto con su situación personal y, por tanto, no cabe la existencia de ningún nexo entre acto y esfera particular.

-
- Pueda representar para aquel interés un positivo y cierto perjuicio. (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1974.)
 - Con ella van a obtener un beneficio del mismo modo que sin ella pudieran obtener un perjuicio. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974.)
 - Que favorezca de algún modo al reclamante. (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1974.)
 - Originaría un perjuicio al recurrente. (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 1974.)
 - De tal manera que la anulación de esta última produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, para el demandante. (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1974.)
 - De la situación jurídica de concesionario, titular de un servicio regular de transporte, deriva un interés en evitar el tráfico ilegal concurrente de quien vulnerando el contenido de la autorización para servicios discrecionales, practica itinerarios con cierta regularidad lesivos para aquel interés. (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1975.)
 - De tal forma que la anulación de este último produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, potencial pero cierto para el demandante. (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1975 y 18 de mayo de 1975.)
 - Es obvio que aquéllos ostentan el interés directo... en cuanto pretenden la anulación de unos preceptos reglamentarios que entienden les producen ciertos perjuicios profesionales. (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1975.)
 - La constante y reiterada doctrina jurisprudencial acerca del interés directo en la anulación de un acto que suponga un beneficio o ventaja para el recurrente. (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1975, 3 de marzo de 1976, 3 de junio de 1976, 20 de octubre de 1976 y 17 de noviembre de 1976.)
 - Incluye y se funda en la existencia comprobada o notoria de un perjuicio concreto e individualizado con causa inmediata en el acto administrativo que se impugna. (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1975.)
 - De prosperar la acción entablada, originaría un beneficio jurídico en favor del accionante. (Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1975, 5 de mayo de 1976 y 8 de noviembre de 1976.)
 - Jamás cabría negar... el interés legítimo para la anulación de un acto susceptible de lesionar sus intereses económicos. (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1975.)
 - Ya porque represente un beneficio material o jurídico o incluso de índole moral o porque la simple persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo combatido originaría un perjuicio al demandante. (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1975.)
 - Al suponer la eventual anulación del acuerdo una ventaja para ellos. (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1975, 20 de octubre de 1976 y 20 de enero de 1977.)
 - La anulación de la disposición general aludida produciría automáticamente un resultado positivo (beneficio) actual y cierto para la agrupación demandante. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1975.)
 - Produzca automáticamente un efecto positivo o negativo, beneficioso o perjudicial, actual o futuro, pero cierto. (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1975 y 22 de noviembre de 1975.)
 - Originaría un beneficio jurídico en favor del reclamante o por el contrario constituya un perjuicio para él mismo. (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1975.)
 - De lograr el recurso, obtendría para los propietarios agrupados una utilidad privada. (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1975.)
 - La posible eliminación del mencionado acto reportaría un provecho evidente. (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1975.)
 - Los que de algún modo legítimo se beneficiasen de la anulación del acto. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1975.)

Pero dentro de la línea general de criterios amplios puede observarse la existencia de una modulación, que se quiere imponer como necesaria, en la relación acto-interés sustancial. Este modo especial

— Cualquier perjuicio o beneficio derivado del acto o disposición. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1976.)

Las declaraciones jurisprudenciales que basan el interés en la existencia de un beneficio-perjuicio son, como vemos, numerosas y, en muchos casos, consideran el beneficio con criterios evidentemente amplios.

D) *Naturaleza material del interés directo: no sólo intereses económicos, sino también intereses morales*

El Tribunal Supremo, en diversas ocasiones, ha manifestado cuál es el contenido material del interés directo. Es importante destacar el tratamiento dado a los intereses económicos que, en cuanto sean integrantes de la relación pretensión-acto, legitiman al recurrente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, del mismo modo que le legitiman también la presencia de intereses morales y espirituales. (La letra cursiva que aparece a continuación en estas sentencias es mía.)

- El Alto Tribunal... sigue sin embargo criterios de tal amplitud que llega a comprender dentro del interés directo el puramente *competitivo*, el *profesional* o *de carrera* o incluso la simple relación de *vecindad*. (Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1973 y 8 de noviembre de 1976.)
- Al haber estimado como interés legitimador el llamado interés competitivo, el *profesional* o *de carrera*, el interés por razón de *vecindad* y tantos otros que permiten llegar a la conclusión de que cuando se trata de intereses *económicos* no cabe negar a los recurrentes la legitimación activa por ellos alegada. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974.)
- Y porque la cuestión de fondo que en este proceso se suscita relativo a la autorización de una fábrica de cerveza de la ciudad de Orense, afecta directamente a la sociedad accionante que como fabricante de cerveza y distribuidora principal de la región gallega ejerce actividades en el mismo ámbito geográfico y que... si tiene interés, y un interés directo jurisdiccionalmente protegible en procurar que el fomento de esa *competencia* precisamente se produzca por *las* vías insoslayables del ordenamiento jurídico. (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1974. Sobre esta sentencia ver el comentario de Julio Toledo en «Reda» núm. 5, pp. 274-276.)
- Es aceptable estimar en el recurrente un interés *competitivo*. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1975.)
- De alguna manera se ven afectados directamente por la construcción impugnada en su doble condición de *vecinos* y *dueños* de la finca. (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1975.)
- El interés directo... *no se ciñe a quien concierne* con la Administración pública el transporte marítimo *sino que también* comprende a cuantos por vía indirecta intervienen en su desarrollo de las operaciones previstas en el contrato e implícitas en la naturaleza de éste por requerir actos de mediación ejecutiva, como ocurrió en este caso con las actividades de *la sociedad consignataria* domiciliada en España y con el interés particular en que prosperen sus pretensiones contenciosas estrechamente ligadas a la gestión mercantil fundante de aquel directo interés. (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1975.)
- Jamás cabría negar a uno de los miembros de la citada Corporación el interés legítimo para la anulación de un acto susceptible de lesionar sus intereses *económicos*. (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1974.)
- Llega a comprender dentro del interés directo, el puramente *competitivo*, el *profesional* o *de escala* o incluso la simple razón de *vecindad*. (Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1975 y 5 de abril de 1976.)
- Pone de manifiesto en primer lugar la existencia de un interés directo ostensible para la impugnación de la Orden ministerial ahora enjuiciada en el Grupo Nacional de Agencias de Viajes, empresas mercantiles cuya finalidad primordial consiste en realizar la actividad típica de mediación de los servicios turísticos entre el usuario y las empresas encoargadas de la pres-

de considerar el nexo entre acto y esfera del particular, consiste en requerir que dicha relación esté regida por una condición temporal

tación de aquéllas, si se observa que la elevación de las tarifas máximas y mínimas de los servicios públicos discrecionales de viajeros contratados por coche completo recae de modo inmediato en los viajeros y repercute o puede repercutir desfavorablemente sobre los *intermediarios* en un efecto derivado de la ausencia de normas transitorias. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 1975.)

- La finca del recurrente está situada en la propia zona en la que se halla el terreno enajenado por el Ayuntamiento..., por el que el actor tiene también acceso a su vivienda, lo que implica cierto interés en el asunto (*vecindad*). (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1975.)
- Al ser los recurrentes *vecinos*... es indudable su interés. (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1976.)
- El interés directo... no puede ser negado a quien es *fabricante de productos análogos* a aquellos que buscan de nuevo la protección del registro y que se opone a esa nueva protección por la circunstancia de haber entrado en el dominio público los productos mencionados porque... la legitimación para demandar queda fuera de duda desde el momento que la posible eliminación del mencionado acto reportaría un provecho evidente para quien la pretende, cual sería la *facultad de fabricar sin trabas* el envase perfeccionado objeto del modelo incurso en caducidad. (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1975 y 6 de octubre de 1976.)
- Aunque no le correspondiese más que el valor, como dice el abogado del Estado, sería esto suficiente para estimar su legitimación activa en este recurso, por ser obvio que la declaración de monumento histórico-artístico afecta aún más grandemente al valor del solar que al propio edificio (*económico*). (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1975.)
- *Cualquiera que sea la naturaleza de ese interés*. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1973.)
- No es necesario que tal interés tenga un contenido económico —es decir— que siempre que exista un *interés directo de cualquier clase que sea, moral o material* existe legitimación. (Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974 y 11 de octubre de 1976.)
- Esfera jurídica de los interesados, integrada no sólo de *intereses materiales sino jurídicos y morales*, puesto que la palabra interés no puede reducirse a provecho o ganancia crematística, sino al valor que en general poseen las cosas, físicas o ideales, en sí o en su protección cultural, artística, moral o jurídica. (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1974.)
- Beneficio que aquí se conecta por modo directo con una situación de *comerciante concurrente*. (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1975.)
- No puede negárseles, una vez que... les ha sido reconocida su calidad de *ocupantes*..., un interés directo en la anulación. (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1976.)
- Es manifiesto el interés que el actor, como *propietario de una finca colindante*..., ha de reconocérsele. (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1976.)

En contra de considerar la competencia como un interés directo y por lo tanto legitimador se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1973, dice así: «Es notoria la falta de interés "directo" del recurrente que figura más bien como simple denunciante en el libro ejercicio de una actividad comercial.»

No cabe la duda, sin embargo, que la primera línea es la más clara y la que más fuerza tiene dentro de la jurisprudencia.

E) Interpretación amplia

Quedan agrupados bajo esta rúbrica aquellas declaraciones del Tribunal Supremo que se refieren de un modo general a la interpretación del concepto de interés directo. En ellas se refleja una decidida intención favorable a la amplia-

cual es la *inmediatividad* (7). El nexo entre acto y situación personal se exige que se dé *en el momento de la ejecución del acto*, negándose la cualidad legitimadora en aquellos supuestos en que la esfera del particular se relaciona no con el acto en sí, sino con la situación fáctica

ción de supuestos que puedan legitimar la pretensión anulatoria de actos administrativos.

Es de destacar el principio «in dubio pro actionis» que pone en tela de juicio todas aquellas afirmaciones que pudieran hacerse desde un punto de vista tendente a restringir la amplitud del concepto «interés directo». En consecuencia a su significado, sólo cabría negar la legitimación a aquellos supuestos en los que no se plantea ninguna duda acerca de la falta de legitimación por no existir, en absoluto, ningún tipo de interés.

- No es conforme al espíritu de la Ley jurisdiccional una interpretación restrictiva del concepto de interés directo. (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1973, 25 de abril de 1973, 5 de noviembre de 1974, 30 de abril de 1976 y 11 de octubre de 1976.)
- Es en la esfera de la legitimación donde el proceso contencioso-administrativo se muestra más espiritualista y atrayente procurando ampliar la misma a efectos de hacer revisable cuanta más materia administrativa mejor, de ahí la consagración del simple «interés directo» para hallarse legitimado activamente para acudir ante esta Jurisdicción. (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1974, 8 de noviembre de 1976 y 17 de noviembre de 1976.)
- La jurisprudencia, aun moviéndose con propósito de prudencia y dentro de los cauces anotados en el considerando precedente, no ha podido sustraerse a la tendencia de guiar este problema de la legitimación activa con criterio más bien amplio y progresivo que restrictivo, viniendo problemando con reiteración que el concepto de interés directo no consiente una interpretación angosta. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974.)
- Debe primar el espíritu de la Ley de esta Jurisdicción del año 1956 que trató de abandonar interpretaciones excesivamente formalistas de aquellas que dificultaban el acceso a esta Jurisdicción, orientación seguida por la Jurisprudencia que rechaza el criterio estricto a la hora de valorar el «interés directo». (Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1975 y 5 de abril de 1976.)
- Tenemos en cuenta el concepto amplio de interés directo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene. (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1975.)
- Basta la apreciación de un interés personal y directo, sin que quepa restringir el concepto de lo que debe entenderse como tal. (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1974.)
- En las situaciones dudosas no se debe cerrar el acceso a la vía contencioso-administrativa. (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1973.)
- Este concepto de interés directo ha de aplicarse con un criterio laxo con el fin de que en situaciones dudosas se evite el cerrar el acceso del administrado a la revisión jurisdiccional del acto. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974.)
- Puede presentarse como dudosa la apreciación de si su interés es solamente indirecto, ante la duda debe primar el espíritu de la Ley de esta jurisdicción... en atención a lo cual debe ser desestimada la petición de inadmisibilidad. (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1975.)
- En los casos dudosos no debe cerrarse el acceso a la jurisdicción. (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1975.)
- El concepto de interés directo ha sido interpretado con toda la amplitud posible por una conocida jurisprudencia como corresponde al carácter antiformalista de la Ley de Jurisdicción. (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1976.)

(7) Véase, por ejemplo, GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 281. *El interés ha de ser actual*. Así lo ha recogido la jurisprudencia, al declarar que la jurisdicción no se ha instaurado para reparar agravios futuros. También TRUJILLO, QUINTANA, BOLA, *op. cit.*, p. 425. El interés ha de ser actual. Sabido es que la Jurisdicción Contencioso-administrativa no opera para proteger intereses futuros.

creada después y a causa de la emanación del acto. Este requisito de la inmediatez, aplicado de modo inflexible y mecánico, es restrictivo y contradictorio con el espíritu que ha animado al legislador, al tiempo que nos parece poco conforme con los amplios criterios de interpretación del concepto de interés directo que ha venido manteniendo el propio Tribunal Supremo.

Nos ocuparemos, pues, de exponer más detalladamente algunas consideraciones en torno al tema de la inmediatez.

II

LA INMEDIATIVIDAD DEL BENEFICIO O PERJUICIO COMO ELEMENTO DE LA LEGITIMACIÓN PROCESAL

1. Tradicionalmente, el Tribunal Supremo ha venido manteniendo la doctrina de que si bien era de admitir la existencia de un interés directo para recurrir en aquellos casos en que de la anulación del acto se derivara para el demandante un beneficio, había que exigir, además, que el beneficio resultante en cada caso fuera una consecuencia inmediata y directa del acto administrativo impugnado. Este nuevo elemento de la inmediatez supone una restricción importante a la legitimación procesal, limitándola a aquellos casos en los que el beneficio se obtenga inmediatamente, a continuación del momento de la anulación del acto, eliminando así del ámbito conceptual del interés directo los supuestos donde los beneficios de la anulación del acto, si bien no surgen de inmediato, sí es previsible que aparezcan en un futuro próximo. Se admite, pues, la existencia del interés legitimador cuando el acto ya ha dañado la esfera del particular, y se niega dicha legitimación en los casos en los que el acto previsiblemente llegará a afectar al particular. La jurisprudencia (8) ha sido clara en este sentido; así nos dice:

«El interés exigible a efectos legitimadores es el directo, que determina una relación del recurrente con la disposición que éste impugna, relación que no puede ser lejana, derivada, ni indirecta.» (Sentencias de 16 de noviembre de 1973, 5 de junio de 1974 y 11 de noviembre de 1974.)

«El interés directo... se funda en la existencia comprobada o notoria de un perjuicio concreto e individual»

(8) Junto a las que citamos en el texto hay algunas decisiones judiciales más que continúan en esta línea durante el período 1973 a 1976. Estas son:

- Siendo su naturaleza sustancial el que tenga una relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del mentado acto administrativo contra el que recurre y ordenando por ello solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta sino que sea consecuencia inmediata del acto administrativo. (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 1973.)
- Aquel no derivado o producido por repercusión más o menos lejana sino se-

lizado con causa inmediata en el acto administrativo que se impugna.» (Sentencia de 25 de septiembre de 1975.)

«El interés ha de ser agraviado por nacido y por lesionado y por tanto como existente.» (Sentencia de 26 de noviembre de 1976.)

2. Frente a esta posición doctrinal del Tribunal Supremo es posible aducir una serie de argumentaciones que pongan en cuestión la validez de dicha doctrina.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que nos encontramos ante un problema de calificación jurídica, en el cual hemos de determinar si entre la pretensión deducida (anulación del acto) y la esfera del recurrente hay una relación de beneficio, de ventaja. Únicamente la constatación de la inexistencia de esta relación de beneficio debiera conducir al Alto Tribunal a negar la legitimación procesal (9). Así, pues, la aplicación del requisito de la inmediatividad no tiene sentido cuando se utiliza, no ya para controlar la existencia del posible beneficio, sino para limitar la facultad legitimadora en favor de los casos en los que el beneficio es indudable, puesto que al emitirse el acto

cuela o consecuencia inmediata de las normas impugnadas que se estimen nulas por ser ajustadas a Derecho. (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1974 y 24 de octubre de 1974.)

- Afirmación que también se hace de no darse el recurso contra agravios potenciales o futuros, ya que la finalidad del mismo es remediar los que se hubieren producido mediante actos concretos de la Administración. (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1974.)
- No consiste el mismo en un simple interés respaldado por una expectativa de adquirir o recuperar un derecho sino en algo más concreto desde el punto de vista de un respaldo jurídico que es manifiesto que no concurre en quien se opone a la concesión de una marca sin ser en la fecha de autos propietario de alguna otra que pueda resultar perjudicada, puesto que si no se estimara así, el interés directo devendría en un mero interés genérico o potencial difícilmente separable de la acción popular. (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1974.)
- El interés para recurrir en vía contenciosa ha de ser directo, propio, legítimo y cierto, no contingente, dudoso o variable. (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1976.)
- Las meras expectativas contra agravios potenciales o futuros no bastan ni legitiman para plantear un recurso. (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1976.)
- Sin que baste con que sea (el interés) meramente hipotético ni remoto. (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1976.)

(9) De todos modos sería encomiable que la consideración de lo que supone beneficio prosiguiera la línea expansiva de la jurisprudencia hasta salvar una de sus limitaciones actuales: el beneficio que se derivara del mero interés a la legalidad de la actuación administrativa. Este interés encierra un indudable valor jurídico: el control democrático de la actuación administrativa. Vaya por supuesto el que estos controles se deban ejercer en otros ámbitos, ante todo políticos, pero ello no obsta para que se reconozca al interés ciudadano en la actuación administrativa la legitimación ante el contencioso. Sobre todo si este interés ciudadano se expresa a través de órganos colectivos, como asociaciones de vecinos, de barrio, etcétera. Hay un verdadero interés protegible en que la administración desarrolle y cumpla las prestaciones sociales a que está obligada. En este sentido ya se manifestó ALEJANDRO NIETO en su trabajo *La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo*, núm. 76 de esta REVISTA, año 1975, pp. 9 a 30.

administrativo, éste, en ese momento, produjo un perjuicio cierto al particular tiempo después de la emanación del acto administrativo. relación de beneficio aparece más diáfana, pero ello no implica que no existan otras situaciones en las que el perjuicio se le origine al particular. Ciertamente éstos son los casos donde la existencia de la Es posible que el Tribunal Supremo no se haya planteado que, si bien es cierto que el acto administrativo se extingue con su cumplimiento, en el sentido de que no se integra en el ordenamiento, también es cierto que, precisamente al ejecutarse el acto, se produce una variación en el mundo real respecto a la situación anteriormente existente. Las consecuencias del acto o la situación fáctica creada por éste se prolongan en el tiempo, de ello no cabe duda, y, por tanto, el particular se puede ver perjudicado a causa de la emisión de un acto administrativo, no ya cuando éste se ejecuta, sino después, a causa de la situación fáctica que éste crea. Por todo ello, es posible la existencia de perjuicios inmediatos a la ejecución del acto y de perjuicios que se originen al conectarse la esfera del particular con la situación creada por el acto en cuestión. El dato de la aparición en un determinado momento o en otro de la relación de beneficio-perjuicio no es en modo alguno esencial y no debe emplearse como criterio restrictivo de la legitimación procesal.

Un ejemplo que clarifica lo que hemos dicho anteriormente lo constituye el siguiente: la Administración autoriza la instalación de un complejo industrial. Contra dicho acto, alegando poseer un interés directo, recurre un empresario propietario de una industria que fabrica, dentro del mismo radio de actividad comercial, un producto competitivo con el que, en su momento, producirá la industria cuya instalación ha sido autorizada. Si aplicáramos aquí el rígido criterio de la inmediatividad, no existiría interés legitimador, puesto que la otra empresa no ha comenzado todavía a producir, y sus productos no compiten aún en el mercado. Pero es indudable que la mencionada autorización ha creado un nuevo estado de cosas cuyos resultados acabarán afectando al primer empresario. Este tiene, pues, sin duda alguna, un interés directo en la anulación del acto.

Por todo lo anteriormente expuesto, la relación de perjuicio legitimador a efectos procesales debe establecerse entre *el acto y sus efectos*, por un lado, y la situación del particular por otro. Únicamente debe requerirse que entre la situación del particular y el acto medie, *previsiblemente*, una relación de perjuicio. Esta relación previsible debe ser, por sí misma, suficiente para legitimar al recurrente ante la vía contencioso-administrativa.

Hay por último un dato más que refuerza la necesidad de romper esta doctrina restrictiva del Tribunal Supremo. Este dato lo constituye el principio de caducidad que, como sabemos, pesa sobre los plazos previstos para impugnar los actos administrativos. Referido al ejemplo arriba expuesto, el principio de caducidad originaría que, una vez no-

tificado el acto, el plazo para recurrir no podría ser utilizado por el particular al aplicársele el requisito de la inmediatez. Tendríamos que, debido a que en el período para recurrir aún no se ha producido un daño real, un perjuicio inmediato al acto, el empresario afectado por la autorización de la nueva industria no estaría legitimado para ir contra el acto. Asimismo, si se cumpliera con el requisito de la inmediatez y se esperara que el daño se produjera, ya habrían pasado los plazos para recurrir y el acto habría ganado firmeza. Todo esto conduce a un callejón sin salida al que hay que dar una solución razonable. Esta no es otra que suprimir el requisito de lo inmediato, que ya vimos que era algo accidental, y mantener el amplio criterio de la relación de beneficio sin restricción alguna. Si no se hiciera así, estaríamos ante un supuesto muy claro de indefensión que se puede superar concediendo virtualidad legitimadora a todos aquellos recurrentes que ostenten pretensiones de anulación contra actos que, bien ellos o sus consecuencias, puedan previsiblemente producir un perjuicio al demandante.

3. La serie de argumentos expuestos anteriormente en contra del requisito de la inmediatez pueden contar ya con un respaldo jurisprudencial debido a un giro de su doctrina que se ha producido en estos últimos años.

Ya desde tiempo atrás, se habían señalado en algunos fallos aislados del Tribunal Supremo criterios distintos de lo que constituía la línea tradicional (10). Pero cuando cabe hablar ya de una nueva actitud jurisprudencial es al contemplar las decisiones de los últimos meses de 1974 y las de 1975 y 1976. A este respecto, cabe sistematizar así estas decisiones:

a) Se admite que el beneficio-perjuicio puede ser originado, no sólo por el acto en sí, sino por la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo (11).

(10) Valga como muestra la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1965, Sala 4.ª Ponente: Cordero de Torres, que se expresaba en los siguientes términos: «La Ley Jurisdiccional... también se ha apartado de una excesiva limitación enunciativa de los supuestos específicos que modifiquen como "directo" el interés de un litigante; relacionándolo con las circunstancias personales, profesionales o patrimoniales, y cualesquiera otras equivalentes por su alcance, que concurriendo en aquél presupongan racionalmente el cálculo expectante de una ventaja; así fáctica como jurídica, por la obtención del reconocimiento jurisdiccional de sus pretensiones; sin que quepa excluir "a priori" de la correspondiente vía procesal el examen de la postulación, mediante una rigurosa valoración del interés invocado que lo ligue a una mayor o menor importancia de sus manifestaciones materiales o a la perfecta y completa seguridad de la producción de los resultados apetecidos, si los hechos se desarrollan de manera lógica y ordinaria; de suerte que para reputar que es "directo" el interés legitimador basta con que la declaración jurídica pretendida coloque al accionante en condiciones naturales y legales de consecución del beneficio, sin que simultáneamente quede asegurado que forzosamente lo ha de obtener, con resultados trascendentales».

(11) Porque si bien de modo inmediato y próximo, el acuerdo afecta al arrendatario del recurrente..., al propietario de la casa... hoy recurrente... el acto administrativo le vincula para cuando se produzca la extinción del arrendamiento.

b) Se niega que el beneficio-perjuicio tenga que estar perfectamente asegurado en el momento de instar la anulación del acto:

1. Porque sólo es necesario que la declaración jurídica coloque al accionante en condiciones naturales y legales de consecución del beneficio, sin que simultáneamente quede asegurado que forzosamente lo ha de obtener (12).

2. Porque basta que la anulación produzca un efecto positivo o negativo, beneficioso o perjudicial, actual o futuro, potencial pero cierto, para el demandante.

Veamos ahora algunos ejemplos significativos que nos pueden hacer ver de modo más patente esta nueva actitud del Tribunal Supremo.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1975, Sala Tercera, y siendo ponente AROZAMENA SIERRA, se planteaba el siguiente

o cese en el disfrute el arrendatario, y que al quedar de tal modo afectado, tiene el interés directo suficiente para ejercitar pretensiones anulatorias frente al acuerdo y ostenta legitimación activa suficiente conforme al artículo 28 de la Ley Jurisdiccional. Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1974, Sala 4.ª Ponente: Vidal Gutiérrez.

Basta un interés personal en el éxito de la pretensión deducida, ya porque represente un beneficio material o jurídico o incluso de índole moral o porque la simple persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo originaría un perjuicio al demandante. (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1975.) Sala 4.ª, Ponente: Martín Martín. (Sentencia de 30 de abril de 1978.) Sala 5.ª, Ponente: Serván Mur. (Sentencia de 5 de mayo de 1978.) Sala 4.ª, Ponente: Fernández Tejedor. (Sentencia de 11 de octubre de 1978.) Sala 3.ª, Ponente: Rodríguez Hermida. (Sentencia de 11 de octubre de 1978.) Sala 4.ª, Ponente: Suárez Manteola.

(12) Para reputar que es directo el interés legitimador basta con que la declaración jurídica pretendida coloque al accionante en condiciones naturales y legales de consecución de un determinado beneficio, sin que simultáneamente quede asegurado que forzosamente le ha de obtener. (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1974.) Sala 4.ª, Ponente: Vidal Gutiérrez.

(13) La legitimación activa implica una relación unívoca entre sujeto y el objeto de la pretensión (acto administrativo impugnado) de tal forma que la anulación de este último produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto para el demandante. (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1974, 24 de septiembre de 1975 y 22 de noviembre de 1975), Sala 3.ª Ponente: Mendizábal y Allende.

«... un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, potencial pero cierto para el demandante.» (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1975, 10 de mayo de 1975 y 2 de junio de 1975), Sala 3.ª Ponente: Mendizábal y Allende.

«Si los recurrentes son farmacéuticos ejercientes con oficina abierta en la ciudad de autos, seriamente no puede conocerseles, al menos, la titularidad precisa por razones al menos económicas, para estimarlos legitimados activamente en este proceso ya que la decisión que se adopte no dejará de incidir negativamente en la clientela de sus farmacias y, aunque fuera mínima, por el hecho de ser posible, es suficiente como contenido de un interés directo, material y legítimo.» (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1976), Sala 4.ª Ponente: Martín Martín.

supuesto: La Administración había concedido a una sociedad anónima el aprovechamiento de un manantial de aguas minero-medicinales alumbrado en terrenos de propiedad particular. Contra dicha concesión recurre, como coadyuvante, otra sociedad dedicada a la explotación de yacimientos de aguas minerales. Todo ello en base a que el propietario de los terrenos donde surgió el manantial debía reconocérsele un derecho preferente a obtener la explotación de dichas aguas. Planteado el tema de la legitimación de la sociedad coadyuvante, que no era propietaria de los terrenos en cuestión, el Tribunal Supremo estimó que:

«No puede eludirse el tema de la legitimación activa de "Aguas Minero Medicinales de Marmolejo, S. A." y, en este punto es de notar que no invoca este recurrente un interés que se origine de una situación jurídica subjetiva, pues el acto recurrido no afecta a un derecho o situación jurídica individualizada de aquella Sociedad, y, por otra parte, tampoco aparece nítido que de la sola estimación del recurso pueda originarse a favor de aquel en un beneficio distinto del de la eliminación, en el campo de la comercialización de las aguas minero-medicinales, de un competidor, siquiera lo sea con el carácter condicionado a la preferencia de otros aprovechamientos, y, por esto, de otros posibles concurrentes en la misma área comercial; mas contemplada la cuestión desde una perspectiva amplia y atenta al carácter instrumental de la misma, *no construyendo el interés con la nota restrictiva de lo inmediato*, y sin quebrar el principio subjetivista del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional, es aceptable estimar en este recurrente un interés competitivo, y, además, una posibilidad, aunque con subordinación al derecho preferente de otras personas, de aspirar en el evento de que éstas no ejercieran la preferencia al aprovechamiento de aguas comprendidas en la concesión ahora impugnada, pues reúne los requisitos para ser titular de aprovechamientos de aguas minero-medicinales.» (El subrayado es mío.)

También es relevante el caso que se plantea en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1976, Sala 3.ª, donde fue ponente RODRÍGUEZ HERMIDA. Aquí sucedía que el Ministerio de Obras Públicas acordó otorgar al Ayuntamiento de La Coruña una concesión de aguas para abastecimiento de la ciudad. Contra dicha resolución interpuso recurso contencioso la sociedad denominada «Kelsa», ya que ésta había solicitado con anterioridad una concesión aguas abajo de la ahora otorgada al Ayuntamiento de La Coruña. Hay que destacar

que recurría en su simple calidad de previo *solicitante* de una concesión aguas abajo de la otorgada. El Tribunal Supremo resolvió el tema de la legitimación de dicha sociedad de la siguiente manera:

«que... *en la hipótesis* de que el aprovechamiento litigioso afectase al caudal de los 65 litros por segundo de la Sociedad recurrente que la misma pretendió, es indudable que «Kelsa» obtendría un beneficio con la postulada nulidad de las resoluciones enjuiciadas, beneficio de por sí habilitante y capaz para legitimar activamente en el proceso. ... no se puede prescindir del interés espiritualista con que dichas causas de inadmisibilidad han de ser enjuiciadas, evitando en lo posible que simples obstáculos formales impidan el enjuiciamiento de pretensiones en sí perfectamente viables y enjuiciables.»

En estos casos vemos cómo cuando un acto afecta a una situación de expectativa del particular debe concedérseles a éstos su calidad de parte activa en el proceso.

4. Creemos que de todos estos fallos se puede extraer una doctrina de índole progresista que sitúa el plano de la legitimación en un nivel puramente instrumental, dando paso al conocimiento de los planteamientos de fondo (14).

(14) Estrechamente relacionado con el planteamiento aquí defendido están las sentencias de 28 de marzo de 1974 y 28 de junio de 1974, ambas de la Sala 4.ª, y de los que fueron Ponentes Gordillo García y Becerril y Antón-Miralles respectivamente. Los hechos de estas dos sentencias son los siguientes. En la primera de ellas la recurrente sufría condena por diversos delitos. Cuando, abonado el tiempo correspondiente a redención de penas por el trabajo, le faltaba poco tiempo para extinguir las tres cuartas partes de la condena ya reducida, la Junta del Establecimiento penitenciario inició expediente para la concesión de los beneficios de libertad condicional siendo informada favorablemente la propuesta por la Comisión Provincial, fue elevada a la Dirección General de Prisiones, resolviendo con fecha 17 de noviembre de 1967 el Patronato de Nuestra Señora de la Merced, que no existían en el expediente garantías suficientes de que la reclusa hiciera vida honrada en libertad e interpuesto por la misma recurso de alzada, el Ministerio de Justicia lo informó como inadmisibile, sin que recayera resolución expresa. La recurrente formalizó su demanda contenciosa, con la súplica de que se anule, reconociéndole el derecho a haber gozado de la libertad condicional desde el día 27 de noviembre de 1967. El Abogado del Estado solicitó la declaración de inadmisibilidad del recurso en base al apartado b) del artículo 82 de la Ley Jurisdiccional, por no concurrir en la demandante el «interés directo» que exige el apartado a) del artículo 28 de la propia Ley. El Tribunal Supremo admite dicha causa de inadmisibilidad en los siguientes términos: «alegación que ha de ser acogida por la Sala, puesto que admitiéndose en la demanda que la recurrente se encuentra ya en situación de libertad definitiva por cumplimiento efectivo de la condena, carece de interés para ella e incluso resulta imposible jurídicamente, la concesión de la libertad condicional a que hacen referencia las resoluciones que se impugnan».

La segunda sentencia a que nos referimos, tiene como motivo el recurso contencioso-administrativo formalizado por don José María Gil Robles y Quiñones con la súplica de que se dictase sentencia declarando nulo el acuerdo del Ministerio de Justicia de 14 de diciembre de 1972 por el que se rechazaron determinados can-

No se trata de hacer merecedor de la legitimación procesal a un nuevo «tipo de interés», puesto que el interés legitimador vendrá siempre marcado sustancialmente por la existencia de la relación de beneficio-perjuicio. Se vienen a admitir, así, tanto los perjuicios que han surgido porque ya existía una situación personal a la que el acto le-

didatos presentados a las elecciones para la renovación de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, y, en concreto, la del recurrente para el puesto de Decano de dicha Corporación, así como el derecho a éste a optar a dicho cargo corporativo condenando a la Administración demandada a estar por esas declaraciones y a adoptar los medios necesarios para su plena efectividad. En este caso el pronunciamiento del Tribunal Supremo fue el siguiente:

CDO.: Que la impugnación sobreviviente en este recurso contencioso-administrativo, respecto a la resolución del Ministerio de Justicia de 14 de diciembre de 1972 por la que se vetaron o rechazaron candidatos, entre ellos el recurrente, para unas determinadas elecciones a cargos de la Junta del Colegio de Madrid, que no tuvieran lugar; al no haber tenido efectividad administrativa alguna y al haber desaparecido totalmente como acto de tal naturaleza, mediante su reemplazo por otro distinto y totalmente otro, produce una situación también totalmente distinta en cuanto al planteamiento del recurso por lo que no se trata ya de un vacío procesal que pudiera encajarse en el artículo 90 de la Ley Jurisdiccional, sino de un vacío sustancial con lo que la petición que se formula ha de entenderse dirigida a una irrealidad en el orden administrativo, que supondría una repetición retroactiva e imposible e impracticable, como acto pretérito de la Administración que al no haber tenido efectividad está fuera del Derecho Administrativo, esencialmente pragmático y por consiguiente fuera del ámbito del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional, lo que atrae de modo inexcusable la inadmisibilidad del recurso en cuanto a esa petición concreta con arreglo al apartado c) del artículo 82 y del 37 y siguientes de la Ley Jurisdiccional.

CDO.: Que idéntica declaración ha de formularse en cuanto pudiera entenderse que, por el actor se suscita una acción de recurso indirecto contra la disposición general de 16 de noviembre de 1950, encajable en el artículo 39 de la Ley, ya que en tal caso ha de apreciarse que la falta de condición exigida por la Ley Jurisdiccional en el artículo 28 como titular de un interés directo, en el orden del Derecho Administrativo, lo que conduce en la inadmisibilidad del recurso...».

Estos dos fallos tienen su origen en unos actos administrativos respecto de los cuales se considera que pudieron tener efectos lesivos en un tiempo ya pasado, pero que dichos efectos ya no existen o desaparecen por considerar que el acto no tuvo consecuencias.

En el caso de la condenada que pide la libertad condicional, el hecho de que ya estuviera en libertad definitiva no le resta legitimación procesal para recurrir. Trayendo aquí las numerosas declaraciones que integraban el concepto de interés legitimador con cualquier tipo de beneficio, incluso moral, no cabe duda de que, aparte de determinados beneficios materiales como pudiera ser el que constara a todos los efectos que en determinada fecha debió serle concedida a la recurrente la libertad condicional, hay un beneficio moral indudable en obtener la anulación de una declaración que niega la posibilidad de que la recurrente pudiera hacer vida honrada en libertad.

Respecto a la sentencia relativa a las elecciones del Colegio de Abogados de Madrid, toda la argumentación del considerando primero, aquí comentado, se basa en sostener que la resolución del Ministerio de Justicia, por la que se vetaron determinados candidatos a las elecciones de la Junta de Gobierno, no ha tenido efectividad administrativa alguna y está fuera del Derecho Administrativo, porque dichas elecciones posteriormente no tuvieron lugar al retirarse el resto de los candidatos no vetados.

No cabe duda que la aplicación aquí del concepto de inexistencia se apoya sobre datos falsos. La declaración de un acto como inexistente ha de basarse en hechos y causas relacionadas con el acto en sí, y no cabe alegar circunstancias ajenas

siona, como los perjuicios que previsiblemente pueden surgir en un futuro debido a que si bien no existe una situación que esté de hecho afectada por el acto en el momento de su ejecución, posteriormente sí se verá afectada (15).

No nos queda ya más que desear que este nuevo enfoque que el Tribunal Supremo ha dado al problema de la inmediatez se consolide de modo definitivo, con lo cual se logrará, indudablemente, dar un paso adelante en la apertura del proceso contencioso al mayor número de peticiones que tienden a controlar la actuación de la Administración Pública.

Luis ORTEGA

al acto para declarar su inexistencia. Aquí se ha considerado como motivo válido para tachar un acto de inexistente hechos ajenos al cumplimiento del acto. Este se reducía a vetar determinados candidatos, no a convocar elecciones. El veto produjo sus efectos propios y, de modo ajeno a la ejecución de dicho acto, las elecciones no se produjeron. Por lo tanto el argumento de la inexistencia está montado sobre datos erróneos y no es de aplicación válida en este caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, de lo que no hay duda alguna es de que los candidatos vetados tenían un interés directo en la impugnación del Reglamento de 16 de noviembre de 1950, al ser dicha resolución un acto de aplicación de aquél. Se puede ver también el comentario de T. R. Fernández Rodríguez a esta última sentencia en el número 3 de la REDA, pp. 496-502.

(15) No está de más recordar que en aquellos casos previstos en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, en que, a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, se produzcan unos daños, la aplicación inflexible del requisito de la inmediatez puede paralizar en determinados casos la acción indemnizatoria. Como es sabido el artículo 136 del Reglamento de Expropiación, prevé el supuesto según el cual el daño sufrido ha surgido de un acto administrativo que el recurrente estima que es ilegal. En este caso, están previstos dos procedimientos, bien interponer la pretensión indemnizatoria simultáneamente con la de anulación del acto, o bien pedir primero la anulación del acto, pudiendo luego deducir la pretensión indemnizatoria en el plazo de un año a partir de la fecha en que la sentencia de anulación del acto hubiere devenido firme. En la práctica es este último procedimiento el más comúnmente utilizado por contar con el respaldo de una sentencia favorable que determina que el daño, del cual se reclama indemnización, fue originado por un acto ilegal de la administración. Pero si, debido al requisito de la inmediatez, se impide al recurrente ir contra dicho acto, no se podría ejercitar subsiguientemente la pretensión de indemnización de daños.

