

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LA LEGITIMACION DE LAS ASOCIACIONES ECOLOGISTAS EN EL PROCESO JUDICIAL (Comentario a la STC 34/1994, de 31 de enero de 1994)

Por

IÑIGO SANZ RUBIALES  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

*SUMARIO: 1. Introducción: presentación del problema.—2. La legitimación colectiva en el ordenamiento jurídico español. Una breve referencia a la acción pública.—3. La sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, de 31 de enero, y sus consecuencias para la legitimación de las asociaciones medioambientales.—4. Conclusión.*

### 1. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

La tradición excesivamente individualista de la legitimación en nuestro contencioso-administrativo, que fue, y sigue siendo, objeto de crítica por parte de la doctrina (1), se ha visto modificada por una interpretación flexible de los requisitos procesales, impulsada por el Tribunal Constitucional con base en el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución.

Desde la perspectiva medioambiental, diversos autores han aludido a los problemas derivados del insuficiente reconocimiento de los intereses colectivos en el contencioso; y, específicamente, a los intereses que ostentan las asociaciones de protección de la naturaleza, protagonistas inequívocas del control social de las actividades —públicas y privadas— que afectan al medio ambiente (2). En este sentido, está pendiente todavía en nuestro ordenamiento un proceso de «conversión» de los derechos sociales

---

(1) Véanse A. NIETO, *La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, núm. 76 de esta REVISTA (1975); F. CORDÓN MORENO, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Eunsa, Pamplona, 1979, págs. 58 y ss.; últimamente, J. L. RIVERO YSERN, *Vía administrativa de recurso y justicia administrativa*, «REDA», núm. 75 (1992), págs. 389 y ss.

(2) Vid., por todos, R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, I, Trivium, Madrid, 1991, págs. 188 y ss. Véase, igualmente, el reciente comentario de J. ROSA MORENO, *Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva (Acerca de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992)*, «REDA», núm. 81 (1994), págs. 147-153.

medioambientales (deducibles del art. 45 CE) en auténticos derechos subjetivos susceptibles de protección jurisdiccional (3).

Lo más característico de la tutela judicial medioambiental es, precisamente, su difícil articulación mediante intereses directos y la presencia constante de «intereses difusos» por parte de numerosas asociaciones naturalistas (4). Sin embargo, en este ámbito, resulta problemático el acceso de los llamados «intereses difusos» o colectivos al proceso judicial (5) (como ha tenido ocasión de mostrar, en un reciente comentario jurisprudencial, J. ROSA MORENO) (6), salvo que se reconozca de forma explícita la acción pública, que permite deducir la pretensión correspondiente sin necesidad de invocar la lesión de un derecho o de un interés (7).

Dos son, pues, los principales problemas de legitimación que se plantean las asociaciones de defensa de la naturaleza en lo que atañe al acceso al proceso contencioso-administrativo a través de pretensiones de protección medioambiental: la dificultad para admitir los intereses difusos en la impugnación contenciosa, y el escaso reconocimiento de la acción pública —que constituye también un medio para tutelar los intereses difusos (8)— en este ámbito. A estos dos aspectos, de forma indirecta, alude la sentencia del Tribunal Constitucional que a continuación se comenta.

## 2. LA LEGITIMACIÓN COLECTIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. UNA BREVE REFERENCIA A LA ACCIÓN PÚBLICA

Las asociaciones ecologistas deben entenderse como colaboradoras del poder público en la protección del medio ambiente. Sin embargo, la realidad normativa española es muy distinta y queda todavía lejos de esa

(3) Cfr. J. J. ABAD PÉREZ, *Las Administraciones públicas, el control jurisdiccional y el medio ambiente*, «Poder Judicial», número especial IV (*Medio Ambiente*), págs. 33 y ss. Tomás Ramón FERNÁNDEZ, al referirse a los «Principios rectores de la política económica y social» —que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE)—, entiende que el reconocimiento constitucional del Estado social de Derecho está obligando al legislador a «convertir el deber genérico en obligación exigible, y la mera expectativa de derecho en derecho subjetivo en sentido propio». «Si la Ley, al llevar a cabo el desarrollo al que la Constitución la obliga, no realiza esa labor de conversión..., incurrirá, sin duda, en un vicio de inconstitucionalidad» —T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor*, «REDA», núm. 76 (1992), pág. 522—.

(4) Sobre el papel del Ministerio Fiscal en la tutela del medio ambiente, véase A. VERCHEER NOGUERA, *Ministerio Fiscal y medio ambiente: nuevas perspectivas de actuación*, en «La Ley», núm. 3370 (1993), págs. 1-5.

(5) Para un estudio en profundidad del papel de los «intereses difusos» en los ámbitos del procedimiento administrativo y de los procesos jurisdiccionales administrativo, penal y civil, véase VV.AA., dirigido por N. ASSINI y P. MANTINI, *Associazioni ecologiste e tutela giurisdizionale dell'ambiente (profili amministrativi, civili e penali)*, Maggioli Editore, Rimini, 1991.

(6) *Op. cit.*, especialmente págs. 151-153.

(7) Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Civitas, Madrid, 1978, pág. 434.

(8) Cfr. J. ALMAGRO NÓSETTE, *La protección procesal de los intereses difusos en España*, «Justicia», núm. I (1983), pág. 81.

auténtica apertura de los intereses difusos a la vía judicial. En efecto, es bien conocida la fuerte limitación legislativa del interés para acceder al proceso contencioso: de acuerdo con el artículo 28.1.a) de la Ley Jurisdiccional, es necesario, como mínimo, la concurrencia de un *interés directo* para demandar la anulación de los actos administrativos. En esa configuración incidió el artículo 24 de la Constitución, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de los *intereses legítimos*. Y, desde el comienzo de su actividad, el Tribunal Constitucional ha venido señalando, a la luz de lo prescrito por el citado precepto constitucional, que *el concepto de interés legítimo es más amplio que el de interés directo* (9), propugnando así una interpretación flexible del concepto de interés directo de la LJCA (10), asimilable al de interés legítimo. La STC 97/1991, de 7 de mayo, añade algo más a la genérica definición, al señalar (FJ 2.º) que «la expresión interés legítimo utilizada en nuestra Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de interés directo, ha de entenderse referida a un *interés en sentido propio, cualificado o específico*» (11). Finalmente, la reciente STC 143/1994, de 9 de mayo, reconoce que el interés legítimo *«equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta»* (FJ 3.º).

Además de los preceptos citados, hay que aludir necesariamente al conocido artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: *«Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción»* (12). Esto es, es necesaria en todo caso, bien la afectación, bien la previa habilitación legal (13).

Ahora bien, aunque de la interpretación de los preceptos legitimatorios

(9) STC 60/1982, de 11 de octubre (FJ 3.º); en la misma línea, la STC 62/1983, de 11 de julio (FJ 2.º).

(10) Véase, p. ej., la STC 24/1987, de 25 de febrero, que contiene (FJ 2.º) la siguiente declaración: «(...) Esta doctrina general que se deja expuesta alcanza especial relieve cuando la inadmisión del proceso se funda en falta de legitimación activa, pues al conceder el artículo 24.1 de la Constitución el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de "derechos e intereses legítimos" está imponiendo a los Jueces y tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las Leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de "interés directo" que se contiene en el artículo 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»

(11) En el mismo sentido, STC 257/1988, de 22 de diciembre, FJ 3.º.

(12) El primer borrador del Anteproyecto de Ley Reguladora del Proceso contencioso-administrativo, de junio de 1994, mantiene una redacción muy similar a la de la LOPJ: según el artículo 18, *«están legitimados para recurrir ante el orden contencioso-administrativo: b) Las corporaciones, asociaciones o grupos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los intereses legítimos colectivos»*.

(13) MARTÍN MATEO sugiere, a este respecto, el reconocimiento de la condición de actores potenciales a asociaciones ecologistas y de defensores de la naturaleza *«que cumplan con determinados requisitos en cuanto a su ejecutoria y la solvencia de sus asesoramientos científicos»* (Tratado de Derecho Ambiental, cit., pág. 191).

de la LJCA a la luz de este precepto se deduciría la admisión de los intereses colectivos en los ámbitos correspondientes (14), falta, como recuerda MARTÍN MATEO, un adecuado desarrollo normativo de este precepto de la Ley Orgánica, que permita reconocer, en el ámbito medioambiental, la articulación procesal de los llamados intereses difusos (15), a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos como el del Derecho de Consumo (16), o en otros ordenamientos próximos al nuestro, como el italiano (17).

Finalmente, la Ley 30/1992, aunque en su artículo 31.1 considera interesados en el procedimiento administrativo a los titulares de «*derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos*» (en la línea de la jurisprudencia constitucional), sin embargo, en el párrafo siguiente es más restrictiva y hace una declaración tautológica, remitiéndose a lo que prescriban, respecto de los intereses «colectivos», las respectivas leyes sectoriales: «*Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.*»

Esta referencia al reconocimiento legal, que exige la existencia previa de una Ley que reconozca explícitamente esa legitimación, se justifica en la necesidad de acotar los marcos de actuación de las asociaciones en relación a sus respectivos objetos y condiciona fuertemente la admisibilidad de los intereses colectivos (18). Algo ha mejorado la redacción definitiva de la Ley con referencia a la redacción del Proyecto, que exigía una determinación legal casuística del reconocimiento de esa titularidad; sin embargo, y en todo caso, este reconocimiento legal no existe, de forma genérica, en el ámbito del medio ambiente con respecto a las asociaciones de defensa de la naturaleza.

Se aprecia, por tanto, que el ordenamiento español se muestra remiso a aceptar incondicionadamente la operatividad de los intereses difusos, y las etéreas alusiones a la eficacia del interés legítimo colectivo se delegan en las leyes futuras: en definitiva, se reconoce tácitamente que los intereses colectivos no se encuentran implicados en la configuración constitucional

(14) Cfr. M. REBOLLO PUIG, *Interesados y denunciante en el procedimiento administrativo sancionador*, «PJ», núm. 29 (1993), págs. 74-75 (publicado, asimismo, en el volumen colectivo *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, dirigido por J. BARNÉS VÁZQUEZ, Civitas, Madrid, 1993, pág. 251).

(15) R. MARTÍN MATEO, «La calidad de vida como valor jurídico», en *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Prof. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA)*, T. II, Civitas, Madrid, 1991, págs. 1452-1453. En el mismo sentido, cfr. J. ROSA MORENO, *op. cit.*, pág. 153.

(16) Según el artículo 20 LGCU, «las Asociaciones de consumidores y usuarios... podrán representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones de defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios (...)».

(17) Véase, en Italia, la Ley núm. 349/1986, por la que se crea el Ministerio del Ambiente, que en el artículo 13.1 prevé la «individualización» o reconocimiento por Decreto del Ministerio del Ambiente de aquellas asociaciones ecologistas de ámbito nacional, de acuerdo con la continuidad de su acción y su relevancia externa, a las que se atribuye —en el art. 18.4— la legitimación para recurrir, ante la Jurisdicción administrativa, las actuaciones de la Administración pública contrarias al ordenamiento jurídico ambiental.

(18) R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 141.

del derecho a la tutela judicial efectiva, sin perjuicio de que la jurisprudencia pueda deducir, caso por caso, la presencia o no de interés legitimatorio suficiente en los diversos supuestos que se le planteen.

En este último sentido, puede ser paradigmática la más arriba citada sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 1992, en la que se viene a reconocer —interpretando incorrectamente la jurisprudencia constitucional sobre la legitimación de las asociaciones profesionales— el interés de una asociación de defensa de la naturaleza para solicitar determinada información ambiental. Efectivamente, como señala J. ROSA MORENO, no se aplica debidamente la jurisprudencia constitucional, que se refiere a la legitimación de las asociaciones profesionales, tal y como se prevé en el artículo 32 de la LJCA, pero no al interés colectivo como común, esto es, al interés de la colectividad desvinculado de los intereses directos de cada uno de sus miembros.

Al margen de lo anterior, y a pesar de la interpretación amplia de los requisitos legitimatorios, como consecuencia de la efectividad del artículo 24 CE, el ordenamiento jurídico-público español no ha sido excesivamente generoso en el reconocimiento de la acción pública en el ámbito medioambiental, sin perjuicio de las previsiones del derecho procesal-penal, en el que la llamada «acción popular» constituye la regla general (19); efectivamente, de acuerdo con las prescripciones del artículo 19.1 LOPJ, el ejercicio de la acción popular por los ciudadanos se realizará «en los casos y formas establecidos en la ley».

Así, son escasas las regulaciones sectoriales que permiten el ejercicio de la acción pública: además de la acción pública urbanística del artículo 235 de la Ley del Suelo —hoy 304 del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio—, la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 —art. 58—, la Ley de Caza —art. 47.b)—, la Ley de Costas —art. 109—, los diversos Anteproyectos de Ley de Plan Hidrológico Nacional —art. 38, Disposición adicional 14.<sup>a</sup>—... En gran parte de los casos, además, se trata de normativas sectoriales tangenciales, que sólo indirectamente afectan a la materia medio ambiente.

### 3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 34/1994, DE 31 DE ENERO, Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA LEGITIMACIÓN DE LAS ASOCIACIONES MEDIOAMBIENTALES

A) La demanda de amparo que dio lugar a la sentencia objeto de este comentario se justificó en una posible violación del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del proceso penal, pero no alude a la tutela en el orden contencioso-administrativo. Sin embargo, como se verá más adelante, la doctrina contenida en la decisión tiene inequívoca trascendencia

---

(19) Cfr. J. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, *La acción judicial popular y la audiencia de los interesados en el área del Derecho ambiental*, «PJ», número especial sobre *Medio ambiente*, 1988, págs. 171 y ss.

en el ámbito del Derecho administrativo, específicamente del contencioso-administrativo: como veremos, el Tribunal Constitucional va a ir más allá de lo estrictamente penal, al reconocer, a la asociación recurrente, el carácter de «interesado» en vía administrativa.

El asunto que dio lugar al recurso de amparo se puede explicar someramente: a un cazador que abatió una avutarda (*otis tarda*, especie protegida) (20) se le impuso, por el órgano autonómico competente, la correspondiente sanción administrativa; sin embargo, una vez impuesta, la sanción fue revocada. Ante esto, la asociación naturalista «Elanio Azul» presentó una denuncia por posible prevaricación de la autoridad administrativa en la revocación de la sanción impuesta. Una vez interpuesta la denuncia, la asociación intentó personarse como acusación particular, lo que le fue denegado por «no estar legitimada para el ejercicio de la acción popular».

La sentencia del Constitucional distingue, en el proceso penal, entre el interés directo derivado del hecho de ser un perjudicado por el delito, que caracteriza a la acción particular, y el simple interés legítimo, propio de las demás personas, tanto físicas como jurídicas, característico de la acción popular.

En este sentido, reconoce que «tanto la acción particular como la acción popular integran el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva», aunque «su fundamento es diferente»: mientras aquella deriva del artículo 125 CE, la legitimación del acusador particular deriva directamente del artículo 24.1 CE, en cuanto que perjudicado por la infracción penal.

B) La primera parte de la resolución judicial se dirige a clarificar el concepto de «ciudadano», de acuerdo con lo establecido por el artículo 125 de la Constitución: este precepto alude explícitamente a la acción pública penal, al reconocer que «*los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine (...)*».

El juez penal justificó la negativa a la personación de la asociación naturalista en una interpretación literal, estricta, del término *ciudadanos*, de forma que las personas jurídicas no quedarían amparadas por el precepto. El Tribunal Constitucional reaccionó frontalmente contra esta restrictiva interpretación, señalando, en su FJ 3.º:

«Las resoluciones impugnadas han denegado a la recurrente el ejercicio de la acción penal, realizando una *interpretación restrictiva de los presupuestos procesales de legitimación*, al considerar que no era posible ejercitar la acción popular reservada exclusivamente a los ciudadanos (...).

El argumento esgrimido por las diversas resoluciones de

---

(20) Véase la Orden de 6 de septiembre de 1985, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se actualizan las valoraciones de las especies cinegéticas y protegidas («BOCyL», de 17 de septiembre).

los órganos judiciales para negar a la recurrente el derecho a personarse en el proceso y ejercitar la acción popular gira, en efecto, en torno a la noción de ciudadano, comprensiva exclusivamente de las personas físicas. La jurisprudencia constitucional, sin embargo, ya se ha producido [*sic*] sobre la cuestión, señalando que *no hay razón que justifique una interpretación restrictiva del término ciudadano previsto en el artículo 125 CE y en las normas reguladoras de la acción popular (STC 241/1992).*»

De esta forma, la tradicional interpretación extensiva del concepto «persona» del artículo 24 CE (que el Tribunal Constitucional aplica tanto a las personas físicas como a las jurídicas —incluso jurídico-públicas—) (21) cabe extenderla a otros preceptos constitucionales, específicamente al artículo 125, en cuanto que se refiere al término «ciudadano» (22).

De esta forma, el Tribunal vuelve a constatar la posibilidad de acceso de las personas jurídicas asociativas —también las que representan intereses sociales— a la acción popular, con las importantes consecuencias que todo ello tiene en el ámbito medioambiental, ámbito en el que, lentamente, se va ampliando la legitimación impugnatoria a través del reconocimiento de la acción pública en diversas regulaciones sectoriales.

C) Después de estos prolegómenos, la sentencia entra a analizar la naturaleza del interés que concurre en la asociación naturalista para accionar; aspecto que, como veremos, tiene mayor importancia en lo que respecta a la jurisdicción contencioso-administrativa:

Como consta en los antecedentes de la sentencia, la asociación naturalista justificó la concurrencia de perjuicio *directo* derivado de la actuación administrativa supuestamente ilícita (y necesario, como se vio, para constituirse en acusación particular) en el hecho de que, teniendo la Asociación recurrente por fin la defensa de la naturaleza, «*es evidente su especial interés en la correcta aplicación de las leyes por parte de la Administración a la hora de sancionar los atentados contra especies animales protegidas*» (23).

El Tribunal, en el Fundamento Jurídico 3.º de la sentencia, acepta en

---

(21) Véanse, entre otras, las SSTC 4/1982, de 4 de febrero, y 19/1983, de 14 de marzo; esta última reconoce que el derecho a la tutela judicial efectiva de jueces y Tribunales «comprende lógicamente, en principio, a todas las personas que tienen capacidad para ser parte en un proceso» (FJ 1.º); en el mismo sentido, véase la STC 53/83, citada por el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, y la STC 64/1988, de 12 de abril, que insiste en idéntica argumentación.

(22) Esta interpretación constitucional —no cabe duda— debe tener también efectos en lo que se refiere al listado de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, reconocidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992 (LRJAP), eliminando interpretaciones que restrinjan éstos al ámbito subjetivo de las personas físicas. En la misma línea, marginando la interpretación restrictiva del término «ciudadano» en el artículo 35 LRJAP, véase T. COBO OLVERA, *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Edersa, Madrid, 1994, pág. 163.

(23) Antecedente núm. 6.

parte las alegaciones de la Asociación, en el sentido de reconocer la existencia de un interés legítimo y personal en que la Administración ejerza sus potestades públicas:

«Por otro lado, no puede negarse que *existen algunas infracciones cuya persecución se conecta directamente con el objeto de ciertas entidades asociativas*. Esto es lo que ocurre precisamente con el de la Asociación recurrente. No es posible ignorar que en este caso el ejercicio de la acción penal constituye un medio especialmente indicado para el cumplimiento de los fines asociativos de la recurrente, relacionados directamente con la defensa del patrimonio natural. Como ha señalado el Ministerio Fiscal, *resulta evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa*, en este caso respecto de la revocación de la sanción impuesta a un cazador que había abatido una avutarda.»

Ahora bien, esta declaración del Constitucional debe ser convenientemente matizada a través de una serie de precisiones y de reflexiones, teniendo en cuenta la argumentación utilizada a lo largo de la sentencia:

a) En primer lugar, hay que recordar que el Tribunal, aun admitiendo la existencia de este interés *legítimo y personal* de la Asociación en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, no llega a reconocer la existencia de un «perjuicio directo»:

«En cambio, decidir si con arreglo a la legalidad vigente la existencia de este interés [legítimo y personal] convierte a la Asociación en perjudicada por el delito de prevaricación no es tarea que corresponda realizar a este Tribunal. Como se ha establecido en la STC 113/1984, no tiene, en principio, trascendencia constitucional determinar si una persona debe ser considerada ofendida por el delito.»

De esta forma, el Tribunal está distinguiendo el interés legítimo del derivado de un perjuicio directo (siempre en el ámbito del proceso penal).

Por otra parte, en el ámbito de la legitimación propia del recurso de amparo, el Tribunal recuerda, en su FJ 2.º, que «la protección en amparo del derecho del acusador popular requiere que la defensa del interés común sirva para sostener un interés legítimo y personal (STC 62/1983)». Es decir, que el simple reconocimiento de la acción pública no permite reconocer la existencia de un interés suficiente para acceder al amparo; pero para utilizar este recurso ante el Constitucional no se exige tampoco —como vimos— un interés derivado de un perjuicio directo.

En definitiva, el Tribunal distingue tres posibilidades legitimatorias,



con una diversa fundamentación: la derivada de la acción popular, la vinculada a la existencia de un interés personal y legítimo, y la que es consecuencia de haber sufrido un perjuicio directo. Para acceder al amparo constitucional es suficiente la presencia de un interés «personal y legítimo», según el artículo 24 CE. Ahora bien, como recordaba LAFUENTE BENACHES, la legitimación para el amparo no puede ser más restrictiva que la necesaria para «agotar la vía judicial previa», de lo que se infiere la necesaria apertura del proceso contencioso-administrativo (específicamente, el regulado en la Ley 62/1978, pero también el ordinario) a los intereses «personales y legítimos» (24).

b) Por otra parte, el Tribunal se está refiriendo a la legitimación de la asociación para denunciar el posible delito de prevaricación en que pudo incurrir la autoridad administrativa que revocó la sanción (25). La prevaricación es un delito en el que pueden incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, tal y como tipifican los artículos 358 y ss. del Código Penal: «*El funcionario público que, a sabiendas, dictare resolución injusta en asunto administrativo...*», cuyo reconocimiento provoca, además, la nulidad de pleno derecho de la «resolución injusta» —art. 62.1.d) LRJAP—.

Esta peculiaridad del tipo penal de la prevaricación ha llevado al Tribunal Constitucional a remontarse, desde el ámbito del derecho procesal penal, al propio del procedimiento administrativo, habilitador de la correspondiente actuación administrativa supuestamente «injusta» y punible: la legitimación para exigir, ante el Juez, el reconocimiento de una infracción y la imposición de la correspondiente sanción penal implica, necesariamente, la previa legitimación para exigir de la Administración la imposición de la sanción administrativa cuya revocación configura el presunto delito. En definitiva, procede reconocer el interés de la Asociación ecologista en que la Administración ejercite correctamente las potestades administrativas (en este caso, sancionadoras).

---

(24) Cfr. M. LAFUENTE BENACHES, *La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativos después de la Constitución*, «REDA», núm. 42 (1984), págs. 442-444; en el mismo sentido, de interpretar el «interés directo» como «interés legítimo», véase la STS de 14 de julio de 1988 (Az. 5627): «la expresión "interés directo" empleada en el antes citado artículo 28, debe ser interpretada en el sentido de que para que el mismo exista basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada o que pudiera crear el acto combatido le originara un perjuicio, incluso *aunque tales beneficio o perjuicio se produzcan por vía indirecta o refleja*, pero en cualquier caso se requiere que dicho interés ha de ser personal...». En el mismo sentido, véanse las SSTs de 7 de febrero y de 12 de junio de 1989 (Az. 1081 y 4658), la de 17 de julio de 1991 (Az. 5269), etc.

(25) Pueden verse, al respecto, las alegaciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional, a las que alude la sentencia; en concreto, el FJ II.2 dice lo siguiente: «(...) En este sentido, en una Asociación como la recurrente con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal concurre un interés que se concreta para este supuesto en tratar de que no se dicten resoluciones injustas por autoridades encargadas de la persecución de las leyes protectoras de especies animales, como lo es la de Caza que a juicio de la recurrente fue desviadamente aplicada.»

De esta forma, se puede concluir que, al margen del proceso penal, tanto el procedimiento administrativo como el proceso contencioso-administrativo han quedado abiertos a los intereses difusos: el reconocer a una Asociación un interés personal y legítimo en el ejercicio de una potestad administrativa obliga a reinterpretar —al menos, en lo que a la protección medioambiental se refiere— no sólo el artículo 31.2 LRJAP, sino también el artículo 28.1.a) LJCA: lógicamente, el acceso de estos intereses al procedimiento administrativo (como conjunto de trámites necesarios para el correcto ejercicio de las potestades administrativas), esto es, la legitimación preprocesal, conlleva su admisión en el proceso judicial consecuente, normalmente el contencioso-administrativo, so pena de infringir el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución (26).

Este reconocimiento del carácter personal y legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas es, posiblemente, la primera declaración taxativa del Tribunal Constitucional en el sentido expuesto, superando así la ya tradicional asignación de legitimidad impugnatoria, en su jurisprudencia, a los intereses colectivos de carácter profesional para admitir, como legítimos, intereses colectivos propiamente sociales, y desvinculados de los correspondientes intereses individuales de los miembros de la asociación. Y supone, además, volver a confirmar el proceso de sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, manteniéndose la interpretación amplia del requisito formal de la legitimación.

En este sentido, cabe recordar que la falta de un desarrollo suficiente del artículo 7.3 LOPJ ha venido a ser suplida por interpretación del Tribunal Constitucional. Más en concreto, el artículo 7.3 LOPJ alude a las «corporaciones, asociaciones y grupos que resulten *afectados* o que estén *legalmente habilitados* para su defensa y promoción»: la «afectación» —ambigua prescripción normativa que remite a la discrecionalidad judicial la posibilidad de abrir el acceso de esos grupos a los procesos contenciosos— la concreta el Alto Tribunal en los fines de la propia asociación; parece bastar, por tanto, con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la tutela judicial efectiva (se está defendiendo la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de la asociación).

De esta forma, el Tribunal reconduce los intereses «difusos» al interés «legítimo», que es el configurado constitucionalmente como legitimador, de acuerdo con el artículo 24 CE, y salva los problemas derivados de la ausencia de legitimación *ex lege*, esto es, de desarrollo legislativo para el requisito de la «habilitación legal» de la que habla el artículo 7.3 LOPJ e, implícitamente, el 31.2 LRJAP (27); y al hacerse derivar de la Constitución la

(26) Cfr. J. ALMAGRO NOSETTE, *La protección procesal...*, cit., pág. 85.

(27) A. VERCHER NOGUERA (*op. cit.*, pág. 5) señalaba, a fines del 93, la existencia de un Anteproyecto de Ley sobre Difusión y Acceso a la Información y Legitimación colectiva en Materia Ambiental; anteproyecto del que desconozco su evolución, aunque puede quedar en parte sin objeto, dado que el Gobierno español entiende que la Directiva 90/313, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, se ha desarro-

efectividad de los intereses colectivos se está obligando a los jueces y Tribunales ordinarios a realizar una interpretación concorde con este reconocimiento constitucional.

#### 4. CONCLUSIÓN

Se trata de un paso más en la evolución de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa; si bien resulta actualmente configurada según criterios subjetivos —sólo aquellos perjudicados por las actuaciones administrativas pueden instar el correspondiente conflicto jurisdiccional—, debería ceñirse a criterios más objetivos, de defensa de la legalidad de la actuación administrativa. Un paso en esta objetivización —lo señalaba, hace ya años, A. NIETO— es, precisamente, la apertura del proceso a los intereses colectivos, como ocurre en este caso.

Por otra parte, el reconocimiento explícito de la posibilidad de ser interesado en el procedimiento administrativo sancionador sin ser destinatario rompe también con un criterio restrictivo tradicional en nuestra jurisprudencia, que últimamente venía suavizándose.

Finalmente, si bien es verdad que esta apertura explícita a la legitimación por intereses difusos se declara en una sentencia de amparo frente a una resolución judicial en el proceso penal, y no en el contencioso-administrativo, el Tribunal ha procedido a una interpretación amplia del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, que viene a evitar la restricción legitimatoria respecto a los intereses colectivos en el orden del proceso administrativo.

---

llado mediante los correspondientes preceptos de la Ley 30/1992; en todo caso, la propia Comisión reconoce el efecto directo de algunos preceptos de la mencionada directiva; véase el Undécimo Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1993), presentado por la Comisión —COM (94), 500 final, págs. 95-96—.

