

LA LEGITIMACIÓN EN LA NUEVA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Santiago González-Varas Ibáñez¹

Profesor Titular de Derecho administrativo de la Universidad de León

1. Introducción. La legitimación, ¿un presupuesto irrelevante?

1.1. El proceso de flexibilización de la legitimación

La tendencia de progreso durante los últimos años ha venido siendo la de flexibilizar la legitimación como presupuesto procesal, facilitando el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. Es una *tendencia* que se advierte fácilmente en la doctrina pero también en la jurisprudencia.

En efecto, la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido sensible a esta necesidad de evitar un excesivo rigor en cuanto a la aplicación de los criterios legales de la LJCA de 1956 en cuanto a la legitimación, a efectos de tutelar así debidamente las distintas posiciones jurídico-subjetivas, conforme al artículo 24 de la Constitución. Algunas veces se ha hablado en este sentido, por el Tribunal Supremo, de «legitimación amplia y flexible basada en el principio *pro actione*» (STS de 11 de junio de 1996 Ar. 5199; STS de 29 de mayo de 1996 Ar. 4449).

¹ El presente trabajo está basado en el libro del autor *Comentarios a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Tecnos 1999.

Trascendental en este proceso ha sido el artículo 7 de la LOPJ, primero porque corrobora que el concepto clave en materia de legitimación no es el de «interés directo» (artículo 28.1.a de la LJCA de 1956) sino el de «interés legítimo» y, por otra parte, porque impulsa el reconocimiento de los derechos e intereses colectivos, reconociendo legitimación a las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.

Tendremos ocasión de profundizar en estas afirmaciones. Antes es conveniente citar otros ejemplos que pueden encajarse dentro del proceso general de flexibilización de la legitimación.

Así, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra contra España (que puede consultarse en Publicaciones Oficiales del TEDH, Serie A 303-C; resumidamente, *AJA* 178 1994).

Lo interesante de esta sentencia es que la invocación del derecho al respeto de la vida familiar y de su domicilio fue suficiente para obligar a la Administración española a dictar las medidas de protección necesarias para su tutela efectiva (en relación con el irregular funcionamiento de una depuradora).

La jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa ha seguido esta sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994, en casos similares (así, la ejemplar STSJ de Valencia de 7 de marzo de 1997, AA 8 1997, que hemos comentado en *REALA* 276 1998).

Estos procesos de flexibilización de la legitimación tienen una gran virtualidad ya que amplían el radio subjetivo de la tutela judicial efectiva en favor de los ciudadanos litigantes, tanto a efectos de conseguir la anulación de un acto o disposición, como de lograr romper con la inactividad administrativa, obligando a la Administración a actuar en defensa de bienes jurídicos individuales o colectivos.

No obstante, no debería caerse en la exageración valorando siempre positivamente la resolución judicial que, por motivos de legitimación, declare la admisión del recurso y negativamente toda resolución judicial que declare la inadmisión del recurso.

Seguidamente, se pretende una interpretación que explique la virtualidad de la legitimación dentro del proceso administrativo.

1.2. Cómo profundizar en la legitimación

La legitimación no termina de encontrar sentido en un sistema procesal administrativo, de índole predominantemente objetiva, en virtud del cual el recurso del particular introduce un proceso administrativo cuyo fin no es la averiguación de si el recurrente tiene o no un derecho subje-

tivo, sino la verificación de si la actuación es o no conforme a Derecho (artículo 70 de la LJCA de 1998).

Lejos de considerar la «legitimación» como un presupuesto irrelevante, la «legitimación» tiene a nuestro juicio una posición clave en el sistema procesal administrativo. En principio, si el artículo 24 de la Constitución proclama el derecho a la tutela de los *derechos e intereses legítimos* lo lógico será entonces que la misión esencial de la jurisdicción contencioso-administrativa sea la de observar si el recurrente tiene o no un derecho o interés legítimo (legitimación material).

Concretamente, conforme a la concepción subjetiva, la legitimación sirve para definir dos momentos esenciales del proceso administrativo.

El primero, la admisibilidad del recurso, ya que ésta dependerá de que el recurrente haga valer un derecho o interés legítimo y, con ello, la existencia de un perjuicio o la posible obtención de un beneficio en el proceso (legitimación procesal).

El segundo, la estimación del recurso (*legitimación material*), ya que ésta dependerá o debería depender de que el recurrente haga valer que tiene un derecho bien a la anulación solicitada bien a la prestación requerida. La estimación del recurso depende de la existencia de un derecho subjetivo reaccional, en el primer caso, y prestacional, en el segundo (artículo 29 de la LJCA). La ilegalidad de la actuación administrativa es por tanto una simple *consecuencia* del ejercicio del derecho subjetivo. Concretamente, la ilegalidad de la actuación es un elemento conceptual de la «lesión jurídico-subjetiva» que ha sufrido el recurrente.

En otro orden de cosas, es lógico que el Derecho procesal administrativo, basado en una larga raigambre o tradición histórica de tipo preferentemente objetivo, desemboque en la propuesta de las acciones populares (en coherencia con el hecho de que la misión esencial de la jurisdicción contencioso-administrativa es el control de legalidad de la Administración).

Sin embargo, la LJCA de 1998 ciñe el caso de la acción popular a los supuestos en que esté prevista en leyes especiales; por contrapartida, introduce nuevas pretensiones procesales que tienen como objeto la posibilidad de exigir el cumplimiento de la Administración de sus obligaciones legales (artículos 29 y 32 de la LJCA).

Considerando este planteamiento procesal de la LJCA de 1998, puede ser útil el criterio de los «reflejos jurídico-subjetivos» como método de interpretación del ordenamiento jurídico que permite deducir la legitimación del particular, aun cuando la norma tenga un carácter objetivo, a efectos de poder obligar judicialmente a la Administración a actuar (puede verse S. González-Varas Ibáñez, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid Editorial Tecnos 1999 cap.24).

2. Legitimación de personas físicas y jurídicas. El concepto clave de «interés legítimo» (artículo 19.1.a de la LJCA)

2.1. De la LJCA de 1956 a la LJCA de 1998. La distinción entre derecho e interés legítimo

La LJCA ha venido a simplificar la regulación de la legitimación de la Ley precedente, así como a actualizar sus contenidos y adaptarlos a la nueva realidad jurídica.

El criterio esencial se redacta en un sólo renglón legal (artículo 19): «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) las personas físicas y jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo».

La Exposición de Motivos de la LJCA alude a que «ninguna diferencia hay ya entre la legitimación por derecho subjetivo y por interés legítimo».

Quiere así generalizarse un mismo régimen o sistema siempre que el particular pretende acceder a este orden jurisdiccional; se suprime la –desde hace ya tiempo– desusada distinción de la LJCA de 1956 entre la legitimación para «demandar la declaración de no ser conformes a derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración» y la legitimación cuando se pretende el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, ya que en este caso únicamente estaba legitimado «el titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados».

Por otra parte, la LJCA de 1998 supera la distinción entre demandado y coadyuvante que se basaba en la diferenciación entre la existencia de un derecho en el mantenimiento del acto administrativo o la existencia de un simple interés en dicho acto, respectivamente (véase *infra* § 10).

2.2. De la LJCA de 1956 a la LJCA de 1998. La legitimación corporativa

También se había superado por el Tribunal Supremo el artículo 28.1.b de la LJCA de 1956 (impugnación de disposiciones generales). Dicho artículo afirmaba la «legitimación corporativa» en virtud de la cual solamente ciertas corporaciones y entidades allí mencionadas podían recurrir las disposiciones de carácter general. Todavía la reciente jurisprudencia alude a la cuestión: «para la impugnación directa de disposiciones generales no es necesaria la legitimación que exigía el artículo 28.1.b de la Ley de Jurisdicción, siendo suficiente el interés directo» (STS de 14 de mayo de 1996 Ar. 4587). Citando el propio criterio del «interés directo», de la LJCA de 1956, la STS de 26 de enero de 1996 Ar. 457 afirma la legitimación en favor de una comunidad de regantes para impugnar un Real Decreto por el que se constituye un Organismo de Cuenca «Confederación Hidrográfica».

Es ilustrativa una STS de 19 de enero de 1996 cuando dice que «los obstáculos que podrían surgir del artículo 28.1.b de la Ley de esta Jurisdicción para otorgar legitimación a cualquier persona que tenga interés legítimo para la impugnación de disposiciones de carácter general han de entenderse suprimidos por el artículo 24.1 de la Constitución Española. De forma que actualmente sólo se precisa ser titular de un interés legítimo para impugnar cualquier acto o disposición».

Ya antes, esta legitimación especial del artículo 28.1.b de la precedente LJCA, llamada «legitimación corporativa» y que era más bien una restricción subjetiva en cuanto a la legitimación, se estimó contraria al artículo 24 por las SSTs de 14 de octubre de 1981 Ar. 3654 y de 14 de enero de 1982 Ar. 157.

El primer protagonista en esta línea de “progreso” ha sido esta vez el Tribunal Supremo, y no el Tribunal Constitucional; no obstante, la jurisprudencia constitucional contiene ciertas referencias de las que se deduce su conformidad con esta interpretación (STC 160/1985) que, después de la LJCA de 1998, pasa a tener un simple valor histórico.

El hecho de que se hayan superado estos obstáculos no significa el reconocimiento de una acción popular. Debe hacerse valer la existencia de un interés legítimo, que es un mínimo lógico, a efectos de que el proceso sólo se ponga en marcha si el sujeto tiene un interés en el asunto. Si éste no *interesa* al recurrente no tiene sentido el proceso (STS de 28 de mayo de 1996 Ar. 4655).

2.3. De la LJCA de 1956 a la LJCA de 1998. Del «interés directo» al «interés legítimo»

El nuevo artículo 19.1 de la Ley 29/1998 puede verse como una confirmación de la tendencia jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo dominante de los últimos tiempos. De esta doctrina jurisprudencial puede seleccionarse el siguiente párrafo: «el concepto de interés directo del artículo 28.a de la Ley de Jurisdicción ha sido superado por el artículo 24 de la Constitución» extendiéndose al «interés legítimo, que ha de entenderse como la posibilidad efectiva de **repercusión no sólo directa, sino también indirecta**, de la resolución que se dicte en la esfera jurídica de la persona natural o jurídica de que se trate» (SSTC 60/1982, 160/1985, 97/1991; STS de 26 de junio de 1996 Ar. 7244).

Por otra parte, en la práctica, una vez salvados los obstáculos formalistas, lo normal es que el acceso a la jurisdicción dependa simplemente de la existencia de un interés legítimo. No es necesario hacer valer la existencia de un derecho subjetivo típico por bastar un «interés».

La nueva LJCA se sitúa, además, en sintonía con la LPC 30/1992 (artículo 31) y con el artículo 162.b de la Constitución (a efectos del recurso de amparo).

Por contrapartida, los Tribunales han procurado especialmente desvincular la interesada y errónea equiparación del interés legítimo con la acción popular en materia administrativa, «por lo que la exigencia de interés legítimo supone siempre una limitación que impide la extensión a todos de la facultad de intervención en el proceso» (STS de 26 de junio de 1996 Ar. 7244; STS de 3 de julio de 1998 Ar. 5933).

No basta pues un interés genérico en el cumplimiento de la ley (STS de 10 de marzo de 1997 Ar. 2222).

En este contexto encajarían los supuestos nada infrecuentes de los «denunciantes», a los que no se considera legitimados para ejercitar una acción procesal (STS de 13 de enero de 1994 Ar. 524; STS de 3 de julio de 1990 Ar.8963; STS de 23 de junio de 1987 Ar. 6524).

El *quid* está en afirmar «la amplitud del criterio en la interpretación del interés en cada caso invocado a favor de la existencia de legitimación para el ejercicio de una acción, sin que ello implique la existencia de una acción popular» ni «que no sea exigible el requisito de la legitimación» (STS de 11 de junio de 1996 Ar. 5199).

Por las razones expuestas es fácil entender la necesidad de estudiar los presupuestos o requisitos de este concepto o criterio de «interés legítimo».

2.4. Presupuestos de la legitimación conforme al «interés legítimo»

La legitimación presupone una lesión jurídica, que se identifica esencialmente, por la existencia de un **perjuicio** o la posibilidad de obtener un beneficio.

En este sentido, se entiende que el recurrente no tiene legitimación si «no experimenta *ventaja alguna* por el hecho de que se sancione al Juez denunciado» (STS de 10 de julio de 1998 Ar. 6414).

Este requisito puede venir asociado intrínseca o esencialmente a la necesidad (que asimismo conlleva la legitimación) de que el demandante tenga una **posición singular** e individualizada.

Para que haya legitimación tiene que «existir una sustantividad independiente» (ATS de 11 de julio de 1996 Ar. 6282).

No lejos de este presupuesto puede verse la exigencia de una cualificación específica o una **relación** con el objeto del acto impugnado.

Es exigible «que los demandantes estén revestidos de una cualificación específica, es decir, de una especial relación con el objeto del proceso, interés que existirá siempre que pueda suponerse que la declaración jurídica preconizada coloca a los recurrentes en condiciones naturales y legales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o incluso de índole moral» (STS de 22 de noviembre de 1996 Ar. 8089).

En este sentido, la legitimación conlleva una «relación inmediata con las repercusiones del acto administrativo» (STS de 21 de mayo de 1996

Ar. 5295). No existe perjuicio cuando el objeto comercial del demandante no guarde relación con la materia que se impugna (por ejemplo, STS de 11 de junio de 1996 Ar. 5199; en este mismo sentido STS de 28 de mayo de 1996 Ar. 4655; véase también la STS de 25 de mayo de 1996 Ar. 5425).

Es obligado poner algunos ejemplos concretos, siguiendo esta doctrina general. Un particular, propietario de un edificio demolido, no tiene legitimación para impugnar una adjudicación de un contrato de obras con una empresa determinada, pues «la parte actora ni participó en aquel proceso ni se dedica a estos menesteres y en consecuencia le es indiferente que la adjudicación se hiciera a Derribos Martínez o a cualquiera otra» (STS de 3 de abril de 1996 Ar. 2938).

En cambio, invocando una aplicación flexible del criterio del interés legítimo se afirma la legitimación de una entidad mercantil y otros contra el Acuerdo del Ayuntamiento sobre modificación de la Ordenanza reguladora de los Precios públicos de una empresa pública local (STS de 26 de junio de 1996 Ar. 7244) o de un vecino propietario de predios colindantes con unas vías públicas contra la recuperación de un camino por un Ayuntamiento (STS de 23 de enero de 1996 Ar. 417).

El interés ha de ser, además, «real y actual». En principio, el interés «real» no viene a exigir o añadir nada nuevo en tanto en cuanto no significa más que la necesidad de acreditar el interés invocado. En este sentido la jurisprudencia exige que el interés «sea concretado por el recurrente», precisando cómo el acto afecta negativamente en algún sentido a su propio derecho o interés (STS de 12 de febrero de 1996 Ar. 1567) o que el interés no sea «meramente hipotético» (STS de 30 de enero de 1998 Ar. 1021).

Más significativo es el interés «actual» que exige la jurisprudencia (ATS de 11 de julio de 1996 Ar. 6282). Este criterio corrobora que en el contencioso-administrativo español quieren excluirse los llamados «pronunciamientos de futuro». Esta conclusión parece correcta cuando el recurrente invoca perjuicios meramente hipotéticos; pero es a mi juicio incorrecta cuando de esta forma se está vedando el ejercicio de una acción preventiva o incluso cautelar, las cuales por esencia pueden tender a la prevención de daños no presentes. El auto citado afirma: «el recurrente funda su legitimación en la hipótesis de que puede verse en el futuro convertida en sujeto pasivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados»; «lo que antecede no significa despojar a la actora del derecho que considera le asistiría cuando en el futuro se produzca alguno de aquellos actos jurídicos».

En este sentido se afirma también que el perjuicio ha de ser «actual o de futuro inmediato o mediato» (STS de 11 de junio de 1996 Ar. 5199).

Finalmente, los **móviles** son indiferentes a efectos de considerar legitimado al actor (STS de 24 de septiembre de 1996 Ar. 6541).

3. Legitimación de corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a las que se refiere el artículo 18 (artículo 19.1.b de la LJCA)

3.1. Significación

La tendencia de ampliación o flexibilización de la legitimación, a la que se aludía anteriormente, ha repercutido en favor de corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades «que resulten afectados o estén legítimamente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos».

Este criterio legal se corrobora lógicamente con otras leyes especiales; así, el artículo 20 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, permite a las asociaciones de consumidores y usuarios ejercer las correspondientes acciones de defensa de los mismos (sus asociados), de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios».

El artículo 19.1.b insiste en el criterio del artículo 7 de la LOPJ; con la mención del término «colectivos», que se añade a la defensa de los derechos e intereses legítimos, la LJCA colma una laguna, consigue ajustarse al postulado constitucional del «Estado social» y atiende a los numerosos requerimientos doctrinales en este sentido. De esta forma, se consigue perfeccionar el sistema procesal administrativo sin que se desvirtúe el carácter de control *externo* que por esencia define a la jurisdicción contencioso-administrativa. Dentro de este supuesto, de la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, la LJCA llega incluso a reconocer la legitimación en favor de «grupos» de afectados y demás entidades a las que se reconoce capacidad y legitimación (artículo 19.1.b *in fine* y artículo 18 de la LJCA, al que se remite aquél).

Obsérvese que la LJCA no ha querido afirmar una acción popular general, pero ha flexibilizado este presupuesto de la legitimación en el proceso administrativo, como lo corrobora el presente artículo 19.1.b.

3.2. Régimen jurídico

Para que las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades (del artículo 18 de la LJCA) estén legitimados han de «estar afectados o legalmente habilitados» para «la defensa de los derechos e intereses legítimos».

Se presuponen los requisitos básicos y elementales de la legitimación y, así, una asociación ambiental está legitimada si hace valer «de manera clara e individualizada el acto o actos administrativos que hubieren podido incidir sobre la naturaleza y el medio ambiente (...), actos en los que sea evidente la presencia de intereses colectivos o difusos por la inciden-

cia que aquellos actos administrativos hubieran podido tener en la naturaleza o el medio ambiente. No basta un mero interés por la legalidad» (STS de 22 de noviembre de 1996 Ar. 8089).

Asimismo, un **Colegio profesional** tendrá que hacer valer una relación o conexión entre el carácter de los intereses que representa el Colegio y la naturaleza del acto o disposición que se impugna (ATS de 31 de enero de 1998 Ar. 2843, con otras referencias jurisprudenciales).

La LJCA reconoce expresamente la legitimación procesal a las corporaciones para interponer los recursos que sean procedentes en defensa de sus derechos o intereses legítimos. Esta regulación puede entenderse en consonancia con el artículo 5.g de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales, que atribuye a éstos la facultad de ostentar –en su ámbito– la representación y defensa de la profesión ante la Administración, instituciones, Tribunales, entidades y particulares, «con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales».

En este contexto, los problemas que puedan plantearse remiten en gran medida al artículo 20 de la LJCA, es decir a la posible impugnación por parte de los Colegios profesionales de decisiones de sus respectivos Consejos Generales, por ejemplo la decisión que anula una sanción impuesta por el Colegio frente a un colegiado. Después de una jurisprudencia contradictoria por parte del Tribunal Supremo parece haberse consolidado un criterio jurisprudencial (STS de 14 de mayo de 1993 Ar. 3946 y las sentencias posteriores del mismo Tribunal Supremo, de fecha 3 de abril de 1995 Ar. 2843 y 26 de julio de 1996 Ar. 5720), en virtud del cual los Colegios están legitimados en estos casos cuando no se trate de relaciones jurídicas marcadas por el rasgo jerárquico, en cuanto a la organización colegial, como son las funciones concernientes a la aprobación de estatutos, conflictos intercolegiales, resolución de recursos que puedan interponerse contra actos colegiales (véase *infra*, con matices, el § 8)

Por su parte, la legitimación de los **sindicatos** en el ámbito de lo contencioso-administrativo en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto, o *legitimatío ad causam*, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico. Dicho interés ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico, viniendo, doctrinal y jurisprudencialmente, identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (SSTC 257/1988, 97/1991, 101/1996 y 55/1997).

4. Legitimación de la Administración: el contencioso interadministrativo (artículo 19.1.c., d. y e de la LJCA)

4.1. Régimen jurídico

El tema de la legitimación de la Administración, en el Derecho procesal administrativo, no puede sino aludir al contencioso interadministrativo, es decir, al contencioso entre distintas Administraciones Públicas.

El reconocimiento de la legitimación en favor del Estado, las CCAA y las Entidades Locales consigue, nuevamente, adaptar la LJCA al marco jurídico o legislativo existente en el momento de promulgarse la LJCA de 1998, ya que concretamente la Ley 34/1981, de 5 de octubre, de normas complementarias sobre legitimación en el proceso administrativo, contenía una regulación próxima (en sus artículos 2 y 3) al vigente artículo 19.1.c, d y e. Sin embargo, la LJCA y la Ley 34/1981, de 5 de octubre no son coincidentes en su contenido ya que la última de las citadas afirma la legitimación del Estado sin mayores precisiones y la LJCA exige un «derecho o interés legítimo».

En este contexto, es preciso citar especialmente la LBRL, ya que profundizó en la judicialización del sistema de conflictos entre Administraciones Públicas (artículos 63.1 y 2, 65 y 66 de la LBRL; STS de 17 de mayo de 1996 Ar. 4200).

La propia LJCA (en su artículo 19.1.c y d) está pensando en este tipo de supuestos, cuando se refiere a la impugnación de los actos de las Entidades Locales por parte del Estado y las CCAA, y termina remitiéndose a la legislación local.

4.2. Una necesaria mención a la jurisprudencia

El proceso de flexibilización general en materia de legitimación ha favorecido no sólo a los particulares, en sus relaciones jurídicas con la Administración, sino también a las relaciones jurídico-procesales entre las distintas Administraciones Públicas.

«La legitimación del recurso contencioso-administrativo no puede ser interpretada restrictivamente» dice una STS de 3 de octubre de 1996 Ar. 7203, para concluir que «aunque se trate de competencias exclusivas del Estado no puede negarse el interés de la Comunidad Autónoma en relación con su territorio y procede en consecuencia la desestimación de la causa de inadmisibilidad alegada». Más flexible no puede ser el criterio: siendo las CCAA parte del territorio nacional, siempre resultarán legitimadas (otro ejemplo, STS de 23 de mayo de 1996 Ar. 4324).

A diferencia del Estado (que ha de hacer valer «un derecho o interés legítimo») la legitimación de las CCAA o Entidades Locales se refiere esencialmente, en la LJCA, a la defensa de su propio ámbito de autonomía.

Ahora bien, ¿sólo tienen legitimación –estas dos últimas Administraciones– cuando actúen en defensa de su ámbito de autonomía?

Los Tribunales han procurado una aplicación de los criterios generales de legitimación en favor de las distintas Administraciones Públicas:

«No parece razonable estimar que la ampliación de la autopista del litigio, aun cuando no fuera legal, pueda además lesionar la autonomía del Municipio de Barcelona. Ahora bien, la regla del artículo 63 que supone la legitimación *ex lege* en cuestiones que afecten a la autonomía local dependería en un precepto finalmente restrictivo si después no se reconoce a las Corporaciones la legitimación del artículo 28 de la Ley jurisdiccional y 24 de la Constitución cuando sean titulares de intereses legítimos, para impugnar los demás actos y disposiciones de las otras Administraciones Públicas» (STS de 5 de febrero de 1996 Ar.6117).

Esta regulación del artículo 19.1.c, d y e de la LJCA se refiere, lógicamente, al cauce procesal administrativo para la resolución de conflictos entre dichas Administraciones Públicas. Téngase en cuenta que, tratándose de conflictos entre CCAA y Estado, junto a esta vía también cabe la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional (en los términos previstos en los artículos 161.1.c y 161.2 de la Constitución y 59 y ss. y 76 y ss. de la LOTC; puede verse S. González-Varas Ibáñez, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid Editorial Tecnos 1999, cap.13 § 17.C).

5. La legitimación del Ministerio Fiscal (artículo 19.1.f de la LJCA)

5.1. La imprecisión del ámbito de legitimación del Ministerio Fiscal en el proceso administrativo

En principio, el reconocimiento de la legitimación y participación del Ministerio Fiscal en el proceso administrativo no puede considerarse una auténtica originalidad de la LJCA, si uno considera su reconocida legitimación y participación en los procesos regulados por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (STS de 7 de febrero de 1997 Ar.931; ATS de 14 de mayo de 1997 Ar. 3998; artículo 7 de la citada ley); o también su participación en el Tribunal Constitucional, o la que le confiere la Ley Electoral General (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio; artículo 111).

El artículo 19.1.f de la LJCA se refiere a la legitimación del Fiscal en los casos «que determine la Ley», borrando de la versión original del artículo (prevista en los proyectos de LJCA precedentes) el inciso que añadía el reconocimiento de legitimación para «la defensa de los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución».

El alcance del nuevo artículo 19.1.f de la LJCA no se descubre en el

largo listado de funciones del Ministerio Fiscal (del artículo 3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal). Estas normas no resuelven por tanto el problema de determinar la legitimación del Fiscal en el proceso administrativo, ya que el apartado 13 de dicho artículo 3 es una simple cláusula general vacía de contenido que se refiere a su intervención en los procesos contencioso-administrativos en los casos en que la legalidad prevea su intervención, sin concretar en qué supuestos. Asimismo, este mismo artículo 3 afirma la función del Fiscal de «velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa». Tampoco la legislación administrativa ayuda en este sentido, ya que ésta no enumera los supuestos concretos en los que se reconoce legitimación al Fiscal en el proceso administrativo.

El Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal reforzaría, no obstante, el alcance del artículo 19.1.f de la LJCA y está también claro que el Fiscal ha dejado de ceñir su intervención a los procesos civiles (artículos 74, 75, 125, 294, 295, etc. del Código Civil) y penales o los procesos para la protección de los derechos fundamentales o laborales (M.J. Dolz Iago, *Revista de Trabajo y Seguridad Social* 22 1996, pp.7 y ss.; J. González Pérez, *Comentarios a la LJCA*, Madrid 1998, 3ª Ed., p. 530).

De orientación (en estos momentos de cierto desconcierto sobre el alcance del artículo 19.1.f de la LJCA) pueden servir ciertos hechos de especial significación. Primeramente, la interesante **sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Valencia**, de fecha 5 de enero de 1995 (sentencia de la sección primera nº45 en relación con el recurso nº1369/92). Esta sentencia admite el «recurso en defensa de la legalidad del Ministerio Fiscal», contra la desestimación presunta de una petición de anulación formulada ante un Ayuntamiento. También se aceptan los razonamientos del Fiscal según los cuales el Ayuntamiento había conculcado la Ley Valenciana de Impacto Ambiental, ya que la realización de las obras no podía obviar la obtención del informe de impacto ambiental exigido por el artículo 5 de la Ley 2/1989 de 3 de marzo.

Por estas razones, esta sentencia anula el acto por el que se aprobaba la reforma y ampliación de las obras (construcción de un camino) y ordena la retroacción de las actuaciones al momento en que se produjo la ausencia de dicho requisito del informe de evaluación del impacto ambiental.

Lógicamente, esta legitimación procesal presupone la posibilidad de interponer **recursos en vía administrativa**, así contra las concesiones de licencias de funcionamiento de actividades clasificadas o contra las autorizaciones de emisiones contaminantes para la puesta en marcha de Plantas de Tratamientos de Residuos. El Ministerio Fiscal apoya estos recursos

en el derecho de petición que le corresponde (artículo 1 de su Estatuto orgánico aprobado por Ley 50/81) y en su carácter de interesado conforme a los artículos 58, 59, 69 y 114 de la LPC 30/1992 (recientemente reformada por Ley 4/1999). También se basa en su previa comparecencia como «interesado» durante el procedimiento administrativo (en este sentido, según Informes de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid durante el año 1996 hubo 18 personaciones en expedientes administrativos).

Otras referencias que pueden orientarnos sobre la futura aplicación del artículo 19.1.f de la LJCA (legitimación del Ministerio Fiscal) pueden encontrarse en las **Memorias de la Fiscalía General del Estado** de los últimos años. La de 1994 se refiere a los sectores donde está legitimada la intervención del Ministerio Público en los procesos contencioso-administrativos:

- Decisiones urbanísticas que afectan a espacios naturales, zonas verdes, espacios de interés cultural o recreativo y bienes histórico-artísticos.
- Protección del dominio público constitucional (ríos, costas, vías pecuarias y montes protectores).
- Protección de la salud y salubridad de los ciudadanos.
- Planificación del tráfico en cuanto exceda de los niveles autorizados de contaminación.

Estos títulos (urbanismo, dominio público natural y salud) legitimarían, así, la actuación del Fiscal en el proceso administrativo y podrían servir de orientación a efectos de concretar normativamente la legitimación del Ministerio Fiscal.

En materia urbanística, a juicio de la Fiscalía cabría incluso definir la intervención del Ministerio Fiscal a partir de las clasificaciones del suelo: aquélla se desarrollaría en el ámbito del suelo no urbanizable de especial protección y en el de los usos específicos, zona verde, cultural, edificios históricos del suelo urbanizable.

También se ha defendido que «el Ministerio Fiscal está legitimado para interponer recursos contencioso-administrativos contra las vías de hecho, los actos que pongan fin al expediente o cualquiera de sus piezas, así como contra la fijación del justiprecio» (E. Escusol Barra, «El Fiscal en los órdenes jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo y social», *Estudios de jurisprudencia del Ministerio Fiscal*, VI, Madrid 1997, pp.95 y ss., si bien finalmente parece ceñirse esta legitimación al supuesto de la defensa de los derechos de los menores e incapacitados).

La reciente Circular 37/1998, «Intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo», ejemplifica la legitimación del Ministerio Fiscal en el proceso administrativo citando los casos de acción popular, el supuesto previsto en el artículo 425.6 de la LOPJ (recursos de «los Fiscales frente a las resoluciones sancionadoras que recaigan so-

bre los mismos») y el recurso especial en materia de protección de los derechos fundamentales.

En las Memorias aludidas el Ministerio Fiscal fundamenta su legitimación en el artículo 124.1 de la Constitución (que coincide con el artículo primero de su Estatuto Orgánico) y en el interés difuso de una inmensa mayoría de ciudadanos imposibilitados de acceso –dado que en los casos en los que intervino no había existido en ninguno de los trámites procedimentales los mínimos requisitos de publicidad y de información pública– al conocimiento real de lo aprobado y que ven injustificadamente afectados sus derechos esenciales a la salud y el medio ambiente con riesgo de daños. La Memoria a la que nos referimos es ilustrativa:

«El Ministerio Fiscal como defensor nato de la legalidad no puede circunscribirse exclusivamente a la vía penal. La complejidad y variedad de la materia ambiental exigen la apertura de nuevos cauces y el Ministerio Fiscal no puede quedarse cruzado de brazos cuando la infracción requiere un tratamiento no incardinable en la vía penal. Si no lo hiciera así, se atentaría contra los principios rectores que deben guiar la actuación del Ministerio Fiscal».

No falta lógica a estos razonamientos, pues, en relación con los tipos penales de contenido administrativo (delito ecológico, urbanismo, etc.) ¿no es más fácil justificar la legitimación del Fiscal en un proceso administrativo que en un proceso penal, orientado en cuanto tal por una idea de excepcionalidad? Podría verse en la legitimación del Fiscal una vía interesante que puede contribuir a evitar la aplicación indiscriminada de los delitos de contenido administrativo (delito ecológico, urbanístico, etc.; véase S. González-Varas Ibáñez, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid Editorial Tecnos 1999 cap.16 § 2.H).

5.2. ¿Qué puede resolver, concretamente, la legitimación del Fiscal en los procesos contencioso-administrativos? ¿Qué puede resolver, concretamente, la legitimación del Fiscal en los procesos contencioso-administrativos?

Seguramente lo más significativo del reconocimiento de la legitimación del Fiscal puede estar en el cauce procesal que indirectamente se abre en favor de los ciudadanos, de plantear denuncias exigiendo que se introduzca un proceso administrativo para obligar a la Administración a actuar, dictando un acto, realizando una prestación cumpliendo sus obligaciones legales.

Parece factible aventurar un reforzamiento del poder de denuncia de los particulares, a través del Ministerio Fiscal (artículo 125 de la Constitución y los artículos 101 y 270 de la LECr.; STS de 18 de diciembre de

1991, Ar.9012), a la luz de las últimas Memorias del Ministerio Fiscal, donde la Fiscalía critica y lamenta que las irregularidades constituyan la «tónica general», así como por ejemplo que «las explotaciones mineras de cielo abierto pueden carecer de proyectos de explotación o de estudios de evaluación del impacto ambiental y aquéllas no son siempre seguidas de obras de restauración de los espacios alterados». «De todo esto puede deducirse que la actuación de la Administración en esta materia dista mucho de la efectividad que sería de desear, ya que ni en las resoluciones dictadas, ni las sanciones impuestas, hacen desistir a los titulares de las explotaciones de continuar realizando sus actividades ilícitas» (Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1994 página 331).

Esta Memoria se extiende al comentario de numerosos casos de ausencia de colaboración administrativa con las Fiscalías o Tribunales en general, o sobre prácticas administrativas directamente encauzadas a dañar el medio ambiente. También se denuncian entonces las «actitudes de lentitud o desinterés o falta de colaboración, o actitudes de felicitación y ánimo a los condenados judicialmente por delito ecológico» (y en términos muy similares, puede verse la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1995 pp.503-525, presentada para el año judicial 1996-97; los mismos argumentos se reiteran en la Memoria de la Fiscalía de 1998 p. 496: «La Administración y los delitos contra el medio ambiente»).

Finalmente, puede considerarse el creciente aumento de las Fiscalías con especialistas ambientales y el hecho de que en la actualidad la mayor parte de procedimientos de investigación en materia ambiental proceden de alguna Fiscalía (Circular número 1/1990, de 26 de septiembre, titulada «Contribución del Ministerio Fiscal a la investigación y persecución de los delitos contra el medio ambiente», en *Anuario de Derecho penal y ciencias penales* 1990, pp.979 y ss.; un tema preocupante es la causación y persecución de los delitos de incendios, pudiendo consultarse la Instrucción número 4/1990 de 25 de julio, sobre Incendios forestales *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales* 1991, pp.549 y ss.; véase también el trabajo publicado en la *Revista de Derecho ambiental* 15 1995, p.139).

Es significativo advertir que los distintos proyectos de LJCA (de 1986, 1994 y 1997, artículos 17.1.b, 18.f y 18.f respectivamente) reconocían la legitimación del Fiscal y del Defensor del Pueblo y que finalmente se haya mantenido solamente la del primero (aunque no haya faltado tampoco quien propugnara la derogación de la legitimación en favor del Fiscal, enmienda n°104 de IU, BOCG VI leg. Serie A n°70-8). El reconocimiento de dicha legitimación en la LJCA puede por tanto considerarse fruto del propio éxito de las acciones del Ministerio Fiscal durante los últimos años.

Finalmente, este cauce procesal puede por eso relacionarse con las nuevas pretensiones prestacionales en caso de inactividad (artículos 29 y 32 de la LJCA), abriéndose un panorama alentador y esperanzador en la lu-

cha contra la inactividad administrativa, por tanto, en la lucha contra la negligencia en el cumplimiento de la legalidad administrativa y la defensa de los bienes jurídicos colectivos.

5.3. Legitimación del Ministerio Fiscal y principio dispositivo. Legitimación del Ministerio Fiscal y principio dispositivo

Interesa destacar que la legitimación del Fiscal no se reconoce con carácter general, en el proceso administrativo, sino «en los procesos que determine la Ley». El Ministerio Fiscal no es vigilante ni fiscalizador de la actividad de la Administración. Como hemos podido comprobar, aunque no están aún claros las fronteras respecto de la legitimación del Fiscal, se perfilan actualmente ciertos límites materiales (aunque sólo sea acudiendo a las propias Memorias del Ministerio Fiscal). El cumplimiento de la legalidad administrativa en el vacío restante no podrá ser exigido sino a través de los medios de control interadministrativo. Entendida así esta concreta legitimación no supone, evidentemente, una quiebra del principio dispositivo sino, más bien, una regla *que atenúa el rigor del principio dispositivo*.

En todo caso no podría llegarse a un hipotético abuso, por parte de los particulares, en el ejercicio de su poder de denuncia ante el Ministerio Fiscal, pretendiendo el ejercicio de acciones procesales allí donde ellos mismos pueden ejercitar una acción procesal en defensa de sus propios intereses legítimos. Por eso, parece razonable sostener que el poder de denuncia de los particulares sólo podrá materializarse en una acción procesal pública cuando aquéllos no tienen legitimación procesal pero sí la tenga el Fiscal conforme a los casos que determine la legislación (o a la praxis jurisprudencial a la que pudiera llegarse). En este plano legislativo, sería deseable que se precisase la legitimación del Ministerio Fiscal a efectos de delimitar qué principios rectores de la política social y económica son de obligado cumplimiento por los poderes públicos, previa acción procesal del Ministerio Fiscal.

5.4. Participación del Ministerio Fiscal en el proceso administrativo

La LJCA no se refiere al Fiscal exclusivamente en este momento de la legitimación procesal. Son distintos los artículos que lo mencionan:

■ Artículo 5: La Jurisdicción Contencioso-administrativa es improrrogable. Los órganos de este orden jurisdiccional apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.

■ Artículo 48.10 («remisión del expediente administrativo»): impuestas las tres primeras multas coercitivas sin lograr que se remita el expe-

diente completo, el Juez o Tribunal pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de seguir imponiendo nuevas multas. Puede valorarse, igualmente, el artículo 112 (concerniente a la imposición de multas en la fase de ejecución de la sentencia). En este contexto, ambos preceptos pueden referirse a la posible responsabilidad penal del funcionario incumplidor.

■ Artículo 74 (desistimiento): el Juez o Tribunal oirá a las demás partes, y en los supuestos de acción popular al Ministerio Fiscal, por plazo común de cinco días, y dictará auto en el que declarará terminado el procedimiento, ordenando el archivo de los autos y la devolución del expediente administrativo a la oficina de procedencia.

■ Asimismo: el Juez o Tribunal no aceptará el desistimiento si se opusiere la Administración o en su caso el Ministerio Fiscal, y podrá rechazarlo razonadamente cuando apreciare daño para el interés público.

Véanse también los artículos 92 (recurso de casación), 100, 101 (recurso en interés de la ley), 117, 119 y 122 (procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona) y 139 (costas); puede, igualmente, consultarse la Circular 37/1998, «Intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de lo contencioso-administrativo».

Sin embargo, es significativo que no se haya previsto la participación del Ministerio Fiscal en el trámite de admisión del recurso de casación, del artículo 93 de la LJCA, previéndose en cambio en la casación civil.

6. Legitimación de las entidades de Derecho público (artículo 19.1.g de la LJCA)

La LJCA reconoce legitimación, asimismo, a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines. Por razones sistemáticas se concentra el estudio del supuesto al comentar el artículo 20.c (*infra*).

7. Acción popular (artículo 19.1.h de la LJCA)

La acción popular significa que no es necesario hacer valer la existencia de un derecho o interés legítimo (artículo 19.1.a) para que se admita el recurso.

Es bien conocido que en el Derecho administrativo es tema polémico el del reconocimiento de las acciones populares en el proceso administrativo, especialmente en ciertos sectores (vgr. el medio ambiente), donde algún sector de opinión propugna una acción popular general.

Lege data estas acciones pueden plantearse ante los Tribunales de Justicia cuando tengan un reconocimiento legal expreso.

Este mismo planteamiento subyace en el artículo 19.h de la LJCA de 1998, al disponer que tiene legitimación «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, *en los casos expresamente previstos por las Leyes*».

Sin necesidad de entrar en planteamientos *lege ferenda*, lo cierto es que la LJCA consigue atenuar en cierta medida la necesidad de las acciones populares después de los avances que introduce (la mayor parte de ellos eran práctica judicial consolidada), especialmente el reconocimiento de legitimación en favor de asociaciones y otros colectivos, o derogando las limitaciones para la impugnación de disposiciones generales, o reconociendo legitimación en favor del Fiscal (reforzando por tanto el derecho de denuncia de los particulares), etc.

Pero es que, además, el proceso de flexibilización de la legitimación no es un proceso acabado. El tema de la legitimación cobra actualidad, y un rabioso interés, después de que el Legislador haya reconocido en sus artículos 29 y 32 de la LJCA la posibilidad de obligar procesalmente a la Administración a cumplir sus obligaciones legales. El éxito de la pretensión en estos casos dependerá de la posibilidad de deducir en el caso concreto la existencia de legitimación (porque podrá ocurrir lógicamente que la norma tenga un contenido puramente objetivo que no permita extraer un interés legítimo en favor de los particulares). A estos efectos, de deducir de la norma un reflejo jurídico que permita afirmar la legitimación en el caso concreto, existen ciertas *técnicas* jurídicas interesantes que pueden flexibilizar aún más la legitimación (se estudian éstas en nuestro trabajo *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid Editorial Tecnos 1999, capítulo 24: teoría de protección de la norma, interpretación de la legislación administrativa a la luz de los derechos fundamentales o constitucionales, reducción de la discrecionalidad cuando deban protegerse bienes jurídicos esenciales).

Profundizando en estos criterios de interpretación, se consigue cubrir un amplio campo propio de las acciones populares, seguramente el campo que concretamente corresponde ser exigido por los particulares a la hora de romper la inactividad de la Administración. En suma, éste sería el planteamiento jurídico de interés práctico a efectos de la aplicación de la LJCA de 1998.

Por otra parte, los supuestos de acciones populares reconocidas en la legislación administrativa son cada vez más numerosos. Algunos ejemplos de este tipo de acciones son:

- ▣ Ley de Caza (artículo 47.b).
- ▣ Ley de Pesca (artículo 58).
- ▣ Ley de Protección del ambiente atmosférico (artículo 16).
- ▣ Ley de Costas (artículo 109).

▮ Ley 9/1990, de 28 de diciembre de Carreteras y Caminos, de Castilla-La Mancha (artículo 38.3).

▮ Ley 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (artículo 47.3; STS de 26 de julio de 1988).

▮ Véase también el artículo 8 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

▮ Véase también el artículo 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

▮ Asimismo, el artículo 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En materia de medio ambiente una acción popular se reconoce en:

▮ Ley Foral 9/1996 de 17 de junio de Espacios Naturales de Navarra (artículo 43).

▮ Ley 6/1993 de 15 de julio reguladora de los residuos, de Cataluña (artículo 100).

▮ Ley 1/1995 de 8 de marzo de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (artículo 89) y de Andalucía.

▮ Numerosas leyes de creación de espacios naturales protegidos (Leyes 3/1981, parque nacional de Garajonay, 4/1981, parque nacional de la Caldera de Taburiente, 5/1981, parque nacional del Teide, 6/1981, parque nacional de Timanfaya, todas ellas de 25 de marzo; artículo 11 de la Ley 91/1978 de 28 de diciembre, parque nacional de Doñana; artículo 13 de la Ley 25/1980 de 3 de mayo, parque nacional de las Tablas de Daimiel; artículo 17 de la Ley 52/1982 de 13 de julio, parque nacional de Ordesa y Monte Perdido; artículo 9 de la Ley 6/1992, reserva nacional de las Marismas de Santoña y Noja; Ley 5/1991 de Aragón, reserva nacional de los galachos de la Afranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo de Ebro; etc.).

▮ También la Administración goza de la acción popular (sentencia de la Audiencia Territorial de Albacete de 30 de mayo de 1983, *RDU* 86 1984, p.197).

Bien conocida es la acción pública en materia urbanística, reconocida tradicionalmente en la legislación estatal y autonómica (Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística del Principado de Asturias, artículo 25; Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, de 12 de julio de 1900, artículo 296; TR de la LS de 1992, artículo 304, que salva la inconstitucionalidad de la STC 61/1997, de 20 de marzo).

En estos casos, la jurisprudencia afirma que «la legitimación para velar por la legalidad urbanística es pública, por lo que los aspectos urbanísticos involucrados en la licencia de actividades molestas, como es el caso, tienen la legitimación popular que las normas urbanísticas confieren» (STS de 13 de febrero de 1996 Ar. 966). Procesalmente, la STS de 14

de noviembre de 1996 Ar.8019 afirma que «el plazo de un año previsto en el artículo 235 del TR de la LS para el ejercicio de la acción pública debe computarse desde la terminación de las obras».

Finalmente, la mención legal del artículo 19.1.h de la LJCA a «cualquier ciudadano», como destinatario de esta acción popular, no puede interpretarse como una restricción en favor de las personas físicas. Lo que quiere destacarse es el hecho singular de que cualquier ciudadano puede plantear una acción procesal si una ley administrativa especial reconoce una acción popular. En este sentido, la STC 241/1992 precisa que «con el término ciudadano se hace referencia tanto a las personas físicas como a las jurídicas, ya que todas, en expresión del artículo 24, tienen derecho a la jurisdicción y al proceso» (igualmente, SSTC 53/1983, 147/1985, 34/1994).

8. Legitimación de la Administración para la impugnación de un acto propio (artículo 19.2 de la LJCA)

La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley. Esta Ley es la LPC 30/1992 (artículos 102 y 103), reformada sobre el particular recientemente por Ley 4/1999.

Sin salir de la LJCA, el presente precepto ha de relacionarse con el artículo 43 de la LJCA, que regula las diligencias preliminares y en virtud del cual cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público.

9. Legitimación de los vecinos en nombre e interés de las Entidades Locales (artículo 19.3 de la LJCA)

El artículo 19.3 de la LJCA afirma que «el ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades Locales se rige por lo dispuesto en la legislación de régimen local».

El «ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades Locales» es el presupuesto normativo del artículo 68 de la LBRL cuyo sentido puede situarse, una vez más, en el contexto del problema de la inactividad administrativa en el ejercicio de sus derechos o la defensa de sus bienes. Concretamente, dicho artículo permite a cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos re-

querir a las Entidades Locales el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. Entonces, si en el plazo de treinta días la Entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad Local. (Pueden asimismo consultarse los apartados segundo *in fine* y cuarto del artículo 68 de la LBRL: derecho del actor a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de daños y perjuicios; y el artículo 220 del ROF, RD 2568/1986, de 28 de noviembre).

Pues bien, el alcance o significado del artículo 19.3 de la LJCA (y del artículo 68 de la LBRL) no acaba de encajar bien dentro de la lógica del proceso administrativo.

Por una parte, una ejemplar sentencia de la Sala primera del Tribunal Supremo evidencia que los ciudadanos pueden ejercitar la acción procesal que se deriva del artículo 68 de la LBRL en la jurisdicción civil (STS de 31 de diciembre de 1994, Sala 1^a, *Actualidad civil* 13 § 335).

Esta sentencia argumenta que el demandante «actúa en nombre e interés del Ayuntamiento de Zaragoza», «postulándose se dicte sentencia por la que se declare que las dos expresadas fincas son propiedad del Ayuntamiento de Zaragoza, y se condene a los demandados a reintegrar al Ayuntamiento la posesión de las mismas».

Después de constatarse que la propiedad era en efecto del Ayuntamiento se procedió a la estimación de la demanda, con la consecuencia de su recuperación por parte del Ayuntamiento, confirmándose así la sentencia impugnada. El Tribunal Supremo aprovechó para integrar en algunos puntos el contenido del artículo 68 de la LBRL:

«A lo único que condiciona el ejercicio por un vecino de la acción o acciones a que el mismo se refiere es a que, en el plazo de treinta días hábiles siguientes al requerimiento, la Entidad no acordara el ejercicio de acciones solicitadas, pero no establece distinción alguna entre que ese acuerdo de ejercicio dentro del plazo indicado sea debido a una mera actitud pasiva del Ayuntamiento o a un acuerdo expreso de no ejercitar la acción solicitada, sino simplemente, repetimos, a que no acuerde ejercitar la referida acción dentro del plazo indicado».

Por otra parte, no parece fácil el ejercicio de esta acción ante los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo. Así, primeramente, la STS de 10 de enero de 1996 Ar.66 afirma que lo procedente no es el ejercicio de la acción prevista en el artículo 68 de la LBRL sino la interposición del recurso contencioso-administrativo por los cauces impugnatorios *normales*, es decir impugnando el acto administrativo solicitando su anulación. Esta sentencia llega a calificar de «caso insólito» el que se presenta ante el Tribunal Supremo y no le faltan razones al Tribunal Supremo para definir el «caso» en estos términos: el recurrente pretendía que la Corporación ejercitase las acciones procesales pertinentes

en defensa de sus bienes y derechos «contra los que se había atentado, al asignar dietas». Ante la pasividad de la Corporación el recurrente tramitó un expediente sancionador formulando un pliego de cargos al Alcalde y al Teniente Alcalde, elevando al Pleno la propuesta de resolución ante la que éste guardó silencio. El Tribunal Supremo admite el recurso, pero considerando que el supuesto no puede referirse al artículo 68 sino al caso genérico de una impugnación por vía de recurso contra el silencio de la Corporación. La desestimación del recurso se basa finalmente en que el «actor no tiene un derecho subjetivo».

Otras veces, el Tribunal Supremo afirma que lo procedente es plantear el recurso contencioso-administrativo previa declaración de lesividad (STS de 3 de mayo de 1991 Ar. 4261). En este mismo sentido, la STS de 29 de junio de 1981 Ar.2805 proclama que no puede hacerse extensivo el régimen del citado precepto de la LBRL «a las acciones que la Entidad Local tenga contra sí misma a fin de anular sus propios actos mediante el proceso de lesividad, para lo que sólo ella estará legitimada, debiendo los demás impugnar esos actos mediante los oportunos recursos administrativos y jurisdiccionales si estuvieran legitimados directamente para efectuarlo». En esta línea restrictiva se sitúa, igualmente, la STS de 25 de enero de 1982 Ar. 64.

Por otra parte, la vía procesal adecuada para lograr el cumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones legales se reconduce al caso de los artículos 29 y 32 de la LJCA. Finalmente, téngase en cuenta –en este contexto de la acción vecinal– el artículo 151 de la Ley de Haciendas Locales de 1988 en virtud del cual se legitima para la impugnación del Presupuesto General a los habitantes del territorio de la respectiva Entidad Local, los Colegios, Cámaras Oficiales, Sindicatos y las Asociaciones constituidas para velar por intereses económicos o vecinales.

10. Casos de ausencia de legitimación por prescripción legal (artículo 20 de la LJCA)

10.1. La regulación de la LJCA de 1998 y la doctrina jurisprudencial

En el artículo 20 de la LJCA de 1998 se prevé que no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración Pública:

- a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.
- b) Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
- c) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén

vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales respecto de la actividad de la Administración de la que dependen. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración.

La regulación de la LJCA que acaba de reproducirse conecta con la prevista, en términos no distantes, del artículo 28.4 de la LJCA de 1956, a cuyo tenor no pueden interponer el recurso los órganos de dicha Administración salvo que una ley lo autorice expresamente, o los particulares cuando actúan por delegación o como sus agentes o mandatarios.

De la jurisprudencia del Tribunal Supremo pueden seleccionarse algunos ejemplos interesantes válidos para explicar el artículo 20 de la LJCA de 1998, primero afirmando la legitimación: «el ordenamiento positivo dota a la *Seguridad Social* de personificación jurídica independiente y distinta del Estado, lo que acarrea la consecuencia jurídica de su no identificación con la esfera de la Administración General del Estado y por ende la posibilidad de impugnar actos atribuibles a órganos arbitrales específicos pero incardinados en dicha Administración estatal» (STS de 2 de junio de 1995 AA 12 1996 § 214).

En segundo lugar, interesa la siguiente jurisprudencia, negando la legitimación: «el Consejo regulador de una denominación de origen no puede recurrir la orden de una Consejería de Agricultura modificando su Reglamento regulador», porque «se prohíbe accionar contra actos propios» y «la voluntad y la decisión administrativa es imputable al Ente en cuanto tal y no a los órganos que lo integran» (sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de abril de 1997 AA 41 1997 § 784).

Sin embargo, una *Federación deportiva* tiene legitimación para recurrir una resolución del Consejo Superior de Disciplina Deportiva ya que, aunque ejerce funciones públicas de carácter administrativo, no es un órgano que se integre en la Administración, sino una asociación privada, pudiendo recurrir las decisiones de la Administración si son contrarias a sus intereses (STS de 17 de abril de 1996 Ar. 3564).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo permite explicar conjuntamente las distintas situaciones del artículo 20 de la LJCA en virtud del criterio de la «prohibición de impugnación de actos propios», y no tanto en virtud del criterio de la «ausencia de legitimación». Esta doctrina no es aplicable sólo al supuesto tan claro de las relaciones administrativas interorgánicas. Es extensivo al caso de la impugnación de los Colegios profesionales de las decisiones de sus Consejos Generales respectivos en aquellos casos en que no es posible su impugnación por parte del Colegio profesional, concretamente cuando se trate de relaciones jurídicas marcadas por el rasgo jerárquico, en cuanto a la organización colegial (STS de 14 de mayo de 1993 Ar. 3946; STS de 3 de abril de 1995 Ar. 2843 y 26 de julio de 1996 Ar. 5720).

Lo que consigue esta jurisprudencia del Tribunal Supremo es evitar una extrapolación a este ámbito del artículo 24 de la Constitución «y las posibilidades expansivas de acceso a la jurisdicción que aquel precepto brinda» en clara alusión a la legitimación. Porque «no se trata de examinar si es lícito restringir el acceso, sino de analizar si en relación con los Colegios profesionales se da y con qué alcance, la imposibilidad de ejercitar la acción».

En casos dudosos, lo determinante sería observar si se presenta una posición de subordinación (así, por parte de los Colegios profesionales respecto de los Consejos Generales) similar a los vínculos jerárquicos que se dan entre los órganos que integran los entes de naturaleza territorial. En conclusión, cuando los Colegios ejercitan potestades sujetas a Derecho público, como es la disciplinaria sobre sus colegiados, y cuando el ejercicio de ésta se somete a un recuso de alzada ante los Consejos Generales, se carece de una acción procesal para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos de aquéllos.

Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, lo decisivo para afirmar la posibilidad de recurso sería la posición *ad extra* o *ad intra* de quien pretenda estar legitimado en todos estos casos (y no tanto el dato de la personalidad jurídica), es decir el tipo de relación y posición existentes entre unos y otros sujetos u organizaciones en cada relación concreta, debiéndose examinar si se actúa como miembro dependiente y subordinado de una organización que ejerce potestades públicas. Es preciso, por tanto, hacer valer un interés personal, una afección, un ámbito de intereses propios, una posición individualizada o independiente.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha sentado que, cuando los órganos públicos no actúen como decisores de conflictos de intereses, ni ostenten un interés propio que se oponga al de otro ente público implicado en la decisión sino que ejerzan funciones de control de la legalidad, la decisión de estos órganos públicos, garantes de la legalidad de los actos de otros órganos igualmente públicos, no compromete ni incide en el interés legítimo de estos últimos, por lo que la falta de un recurso jurisdiccional no menoscaba, en tales supuestos, el derecho a la tutela judicial (STC 123/1996).

10.2. Supuestos del artículo 20

La doctrina anterior permite explicar, primeramente, sin mayor dificultad que no puedan interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración Pública los órganos de la misma. Los «órganos» forman parte de una Administración y no el órgano sino ésta tiene personalidad jurídica. Aquéllos no tienen la posición *ad extra* respecto de las decisiones de la Administración donde se encuadran.

Pero el precepto se refiere a continuación a la imposibilidad de interponer recurso contra la actividad de una Administración Pública por parte de «los miembros de sus órganos colegiados» (STS de 15 de octubre de 1975 Ar.3440).

Y añade seguidamente, «salvo que una Ley lo autorice expresamente». Esto permite encuadrar al fin en este precepto el caso del artículo 63.1.b de la LBRL (así como el artículo 209 del ROF), que dispone que junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales *los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos* (STS de 7 de noviembre de 1985 Ar.6500). La cláusula del artículo 20.a es abierta y permite al Legislador prever otros supuestos.

Interesa puntualizar el tema del plazo de impugnación. En virtud del artículo 211.3 del ROF el momento del *dies a quo* en estos casos es el de «la fecha de sesión en que se hubiere votado el acuerdo», régimen que se justifica jurisprudencialmente (STS de 18 de marzo de 1992 Ar. 3378) a pesar de algunas críticas (J. Rodríguez Drincourt, *RAP* 138 1995, p.225).

El artículo 20.b excluye la posibilidad de recurso a los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración, reproduciendo el supuesto del artículo 28.4.b de la LJCA de 1956 (STS de 15 de octubre de 1975 Ar. 3440 Considerando segundo *in fine*). Sin embargo, pueden ser impugnados los actos que quedan fuera de esa relación de delegación en sentido estricto así como los que afectan a derechos o intereses personales y legítimos nacidos del contrato celebrado con la entidad que representan.

El caso de las entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales presenta ciertas singularidades (artículo 20.c de la LJCA). Estas Entidades son las mismas a las que la LJCA se refiere en el artículo 1.1.d (donde se afirma que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan de la actuación de dichas Entidades). Son las *mismas*, igualmente, que las entidades del artículo 19.1.g, precepto éste interesante en este contexto porque afirma la legitimación en general de estas entidades. La excepción más relevante es precisamente la que prevé el presente artículo 20.c, que no permite la impugnación, por parte de estas entidades, de la actividad de la Administración de la que dependan. La LJCA de 1956 no contemplaba este supuesto que, no obstante, fue desarrollado jurisprudencialmente.

Sin embargo, esta excepción no se extiende a las Entidades a las que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración (nuevamente, en virtud de la posición *ad extra* que tienen este tipo de entidades en estos casos), como es el caso previsto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

II. Legitimación pasiva en el proceso administrativo (artículo 21 de la LJCA)

11.1. El artículo 21 de la LJCA

Conforme al artículo 21 de la LJCA se considera parte demandada tanto a las Administraciones Públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso, así como a las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

El artículo 21 de la LJCA de 1998 puede considerarse, primeramente, coherente con el original artículo 1.3 de la LJCA, donde se mencionan los órganos constitucionales.

11.2. La Administración como demandada

Pueden plantearse supuestos complejos en los que es necesario precisar la Administración demandada (artículo 21.1.a). Con este problema se enfrentan los apartados segundo y tercero.

El primero concreta qué Administración tiene carácter de demandada en caso de impugnación de actos de Organismos o Corporaciones públicos sujetos a fiscalización de una Administración territorial (según reconoce la Exposición de Motivos de la LJCA).

En estos casos se entiende por Administración demandada:

a) El Organismo o Corporación autores del acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización es aprobatorio.

b) La que ejerza la fiscalización, si mediante ella no se aprueba íntegramente el acto o disposición. No es del todo distante la filosofía del supuesto con los propios criterios de rectificación o confirmación, establecidos en la LJCA a nivel interorgánico en el artículo 11.1.b de la LJCA.

El segundo afirma que si el demandante fundara sus pretensiones en la ilegalidad de una disposición general, se considerará también parte demandada a la Administración autora de la misma, aunque no proceda de ella la actuación recurrida.

Con ello, a tenor de la Exposición de Motivos, el Legislador ha pretendido «atribuir también, este carácter (de demandada) en caso de impugnación indirecta de una disposición general, a la Administración autora de la misma, aunque no lo sea de la actuación directamente recurrida». Este supuesto puede relacionarse con los artículos 27 y 123 y siguientes de la misma LJCA, donde se regula la «cuestión de ilegalidad» (puede verse S. González-Varas Ibáñez, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid Editorial Tecnos 1999, capítulos 23 § 6, 42 § 5 y 52).

11.3. Personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante


Sobre este particular interesa especialmente destacar que la LJCA de 13 de julio de 1998 no ha mantenido la figura del coadyuvante, generalizando por tanto un mismo régimen procesal respecto de personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

Este hecho se relaciona por el Legislador (Exposición de Motivos) con el desuso de la tradicional diferenciación entre «legitimación por derecho subjetivo y por interés legítimo».

La dualidad entre coadyuvante y codemandado tenía repercusiones procesales. En este sentido, sólo para el coadyuvante (artículo 89 de la LJCA de 1956) se preveía la imposibilidad de continuar el proceso una vez que la Administración demandada se allanaba, así como ciertas limitaciones para recurrir la sentencia. Las dudas de constitucionalidad con las que pudo verse este sistema (pese a que la jurisprudencia constitucional no llegó a concluir que el diferente régimen procesal de codemandado y coadyuvante infringía el artículo 24 de la CE; AATC 431/1983, 576/1983 y 170/1988) ocasionó que la jurisprudencia ordinaria tendiera a interpretar favorablemente la legitimación del coadyuvante (STS de 5 de julio de 1993 Ar. 6019). En el fondo, este proceso ha influido en la redacción del nuevo 21.1.b de la LJCA.

12. Transmisión de la condición de legitimado (artículo 22 de la LJCA)

A tenor del artículo 22, si la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder en cualquier estado del proceso a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte.

En cuanto a la forma de justificación de dicha transmisión, este precepto puede entenderse junto al artículo 45.2.b de la misma LJCA, ya que éste exige que al escrito por el que se solicita la interposición del recurso debe acompañarse el documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título. Pero, como puede apreciarse, este artículo se refiere a la necesidad de acompañar los debidos documentos *en el momento de la interposición del recurso*, por lo que en los demás casos habrá que estar a lo que dispone la LEC (véase el artículo 9.7 y considérese el límite de la intransmisibilidad de las relaciones jurídicas de carácter personalísimo, desarrollado jurisprudencialmente; STS de 19 de noviembre de 1991 Ar.8764). 

Bibliografía

- Sobre **intereses difusos**, un trabajo recomendable es el de M. I. GONZÁLEZ CANO, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia 1997. Asimismo F. LÓPEZ RAMÓN, *REDA* 95 1997; T. QUINTANA LÓPEZ, *REDA* 65 1990, p. 113; J. A. TARDÍO PATO, *REDA* 93 1997, pp. 99 y ss. Puede verse asimismo L. F. COLAÇO ANTUNES, «Los intereses difusos: Ubicación constitucional; tutela jurisdiccional y «acción popular de masas»» (Traducción por F. Sáinz Moreno), *RAP* 124 1991, pp. 417 y ss.
- En materia de **acciones populares**: J. BAÑO LEÓN, en J. ESTEVE PARDO y otros, *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid 1996; P. ESCRIBANO COLLADO/J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, «El medio ambiente como función administrativa», *REDA* 26 1980 se manifiestan por una acción pública en el medio ambiente; J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona 1995, pp. 255 y ss. y pp. 413 y ss. (nota a pie de página 1145 con bibliografía sobre la materia); F. LÓPEZ MENUÑO, *RCEC* 10 1991.
- La sentencia del Tribunal de los **Derechos Humanos**, caso LÓPEZ OSTRÁ *cit.*, ha sido comentada por J. A. CARRILLO DONAIRE/R. GALÁN VIOQUE, *REDA* 86 1995, pp. 271 y ss.; F. LÓPEZ RAMÓN, *REDA* 95 1997, p. 356; L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *RAP* 137 1995, pp. 7 y ss.; F. VELASCO CABALLERO, *REDC* 45 1995, pp. 305 y ss.
- Sobre las alusiones que se han hecho a los **Colegios profesionales** así como a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y su reforma por RD-Ley 5/1996, de 26 de diciembre, L. Calvo Sánchez, *Régimen jurídico de los Colegios profesionales*, Madrid 1998; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *La aplicación del Derecho de la competencia a los Colegios profesionales*, Ed. Tecnos, Madrid 1998; A. VILLAR EZCURRA, *AA* 22 1998.
- Pero la bibliografía sobre la **legitimación** es muy numerosa en nuestro Derecho: B. COLOM PASTOR, «Legitimación corporativa y recurso directo contra reglamentos», *REDA* 32 1982, pp. 895 y ss.; J. GÁLVEZ, «Nulidad del convenio celebrado entre dos Ministerios y legitimación para recurrir», *REDA* 21 1979, pp. 286 y ss.; M. HEREDIA PUENTE/C. F. FABREGA RUIZ, «El ejercicio de la tutela de incapaces por las personas jurídicas», *La Ley* 4593 1998; M. LAFUENTE BENACHES, «La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución», *REDA* 42 1984, pp. 435 y ss.; A. M. LORCA NAVARRETE, *La teoría y la práctica del proceso civil y su concordancia con el proceso laboral y contencioso-administrativo*, Madrid 1997; S. MUÑOZ MACHADO, «Del emplazamiento de demandados y coadyuvantes en el Contencioso-Administrativo», *REDA* 35 1982, pp. 659 y ss.; del mismo autor, «Variaciones sobre la figura del coadyuvante», *REDA* 35 1982, p. 664 y ss.; A. NIETO GARCÍA, «La discutible supervivencia del interés directo», *REDA* 12 1977, pp. 39 y ss.; J. NONELL GALINDO, «La lentitud como causa de pérdida de la legitimación del recurrente», *REDA* 25 1980, pp. 306 y ss.; L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La inmediatez del interés directo en la legitimación contencioso-administrativa», *RAP* 82 1977, pp. 211 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, «La legitimación para plantear el incidente de imposibilidad de ejecución del artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *REDA* 16 1978, pp. 74 y ss.; F. SÁINZ MORENO, «Autonomía local y legitimación para recurrir», *REDA* 31 1981, pp. 701 y ss.; A. SÁNCHEZ BLANCO, «La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de Derecho», *RAP* 119 1989, pp. 133 y ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, «Un paso adelante en materia de legitimación. La superación de la legitimación corporativa», *REDA* 21 1979, pp. 289 y ss.; J. TOLEDO JÁUDENES, «El interés competitivo comercial o industrial como determinante de legitimación activa», *REDA* 5 1975, pp. 274 y ss.; J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, «La legitimación para impugnar reglamentos mediante el recurso contencioso-administrativo directo», *RJC* 1 1996, pp. 203 y ss.
- Sobre la **legitimación e intervención del Ministerio Fiscal en los procesos administrativos**: C. ARROYO MENA, «Intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento laboral», *REDT* 82 1997, pp. 191 y ss. y *La Ley* 4211 1997; M. J. DOLZ LAGO, «Presente

y futuro del Ministerio Fiscal en la jurisdicción social», *Revista de Trabajo y Seguridad Social* 22 1996, pp. 7 y ss.; V. ESCUIN PASTOR/J. DIEZ DELGADO, «La intervención del Ministerio Fiscal en el proceso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales», *RPJ* 12 1988; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la LJCA*, Madrid 1998, 3ª Ed.; F. HERRERO-TEJEDOR, «La intervención del Ministerio Fiscal en el proceso contencioso-administrativo de la Ley 62/78», *Estudios del Ministerio Fiscal* 2 1995, pp. 733 y ss.; M. IBÁÑEZ GARCÍA DE VELASCO, «El Fiscal en la jurisdicción contencioso-administrativa y la contable», *Estudios del Ministerio Fiscal* 2 1995, pp. 777 y ss.; M. MARCHENA GÓMEZ, «El Ministerio Fiscal en Europa», *La Ley* 4165 1996; M. MIRAVET HOMBRADOS, «La progresiva intervención del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», *Estudios del Ministerio Fiscal* 2 1995, pp. 893 y ss.; en esta misma Revista y número pueden consultarse las contribuciones de VARIOS AUTORES sobre el mismo tema de la legitimación e intervención del Ministerio Fiscal en los procesos administrativos.