
La legitimación en la justicia administrativa iberoamericana

LEGITIMATION IN IBERO-AMERICAN ADMINISTRATIVE JUSTICE

Miguel Ángel Torrealba Sánchez

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la
Universidad Central de Venezuela^{1*}
torrealbasanchez@gmail.com

Resumen: Se describe el tratamiento de la legitimación en las leyes procesales administrativas iberoamericanas, que tienden a sustituir la exigencia del interés calificado (legítimo, personal y directo) permitiendo la intervención del coadyuvante (interesado indirecto) y la representación de los intereses suprapersonales (colectivos y difusos).

Abstract: The treatment of *jus standy* in Ibero-American administrative procedural acts are described, which tend to replace the requirement of qualified interest (legitimate, personal and direct) allowing the intervention of the intervener (indirect interested party) and the representation of suprapersonal interests (collective and diffuse).

Palabras clave: Legitimación, justicia administrativa, contencioso-administrativo, interés legítimo, intereses difusos, intereses colectivos.

Keywords: *Jus standy*, administrative justice, contentious-administrative, legitimate interest, diffuse interests, collective interests.

«La legitimación es la llave que abre la puerta de la justicia y nos dice quiénes pueden entrar»².

-
- 1 Universidad Central de Venezuela: Profesor *Titular* de Derecho Administrativo, Abogado y Especialista en Derecho Administrativo - Universidad de la Coruña, España: Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano - Universidad Carlos III de Madrid, España: Máster en Política Territorial y Urbanística - Universidad Monteávila, Caracas: Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO) - Universidad Católica «Andrés Bello», Caracas: Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo - Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).
 - 2 PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016, p. 251.

I. Precisiones conceptuales

Uno de los institutos jurídicos más polémicos en la teoría general del proceso es el de la legitimación³, al extremo de que aún sigue discutiéndose, no solo su naturaleza procesal o material⁴, sino, incluso, su propia utilidad.

La legitimación ha sido definida como la capacidad de ser parte en un proceso concreto⁵, lo que, sin desmerecer su veracidad, no contribuye a esclarecer demasiado en qué consiste realmente. No obstante, la anterior noción permite adelantar desde ya que la legitimación se refiere a una especial posición producto de una relación jurídica, la cual habilita a quien se encuentra en ella para ser parte en un proceso judicial⁶. Se trata, más precisamente, de un nexo entre las partes y el objeto del proceso, que, precisamente, las «legitima» para intervenir en este⁷.

Ahora bien, según la posición tradicional, ese vínculo o esa posición jurídica debe derivarse de una relación jurídica sustantiva, que es la que motiva la aplicación del Derecho Procesal, dado que el Derecho adjetivo solo se pone en marcha como un instrumento para la aplicación del Derecho sustantivo, ante su incumplimiento o amenaza de vulneración⁸.

3 De allí que se señale que es quizás en las nociones del interés procesal y en la legitimación «... donde la doctrina procesal ha tenido una evolución más lenta y todavía sigue confusa, contradictoria e indecisa» (DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general del proceso*, tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2002, p. 243).

4 Cfr. PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 246.

5 Cfr. FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Teoría general de Derecho Procesal*, UNAM, México, 2006, p. 294. En similar sentido, entre otros: CORTÉS DOMÍNGUEZ, Valentín, GIMENO SENDRA, Vicente y MORENO CATENA, Víctor: *Derecho Procesal Civil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, p. 65. Para el Derecho Procesal Administrativo: GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Editorial Temis, S.A., Bogotá, 1985, p. 115. También se la ha definido como la aptitud de un sujeto o de una pluralidad de sujetos para postular proveimientos en determinado proceso, procedimiento, tramos o aspectos de los mismos (PEYRANO, Jorge W., «Legitimaciones atípicas», en MORELLO, A.M (Coord.), *La legitimación. Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 83).

6 Cfr. DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, p. 246.

7 «Lo frecuente es que se exija la concurrencia de un determinado nexo entre los sujetos y el objeto del proceso para que aquellos estén habilitados para ser partes legítimas. A esta vinculación le llama la doctrina legitimación, refiriéndola a la posición en que se encuentran las partes con respecto a la relación jurídica material que se discute en el proceso» (BUJOSA VADELL, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, J.M. Bosch Editor, S.A. Barcelona, 1995, p. 225). Véase también: FAIRÉN GUILLÉN, *op. cit.*, p. 293. La relación de la legitimación con una determinada relación respecto a la pretensión procesal la ponen también de relieve, entre otros: GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 115 y HUTCHINSON, Tomás, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo II. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2009, pp. 215-216 y 227.

8 Se ha señalado de la legitimación que: «...depende de una cierta vinculación de las personas que se presentan como parte con la situación jurídica material a la que se refiere la pretensión procesal» ORTELLS RAMOS, Manuel y SÁNCHEZ, Ricardo Juan, «Capítulo 6», en ORTELLS RAMOS, Manuel,

Se plantea así la discusión acerca de la naturaleza jurídica de la legitimación, interrogante que, a riesgo de simplificar, puede exponerse en el siguiente sentido: quien alegue tenerla, deberá entonces traer al proceso una previa relación jurídica —o al menos una situación o posición— en la que se verificó su surgimiento. Pero ¿hasta dónde deben llegar las cargas de alegación y prueba en ese aspecto? Pues, demostrar la existencia de la relación jurídica preexistente y la posición en ella ocupada, es, justamente, un asunto de Derecho sustantivo. Y, siendo así, constituirá entonces un punto para resolver en la sentencia definitiva que se pronuncia sobre el fondo o mérito de la causa⁹.

No sería entonces, la legitimación, un presupuesto procesal propiamente dicho, sino, en todo caso, un requisito para obtener una decisión de mérito favorable a las pretensiones de quien alega y demuestra ostentarla. Por consiguiente, la legitimación no podría resolverse previamente al fallo de fondo, y menos encuadrarse como causal de inadmisión de la demanda¹⁰, como usualmente se prevé en el Derecho Procesal Administrativo Iberoamericano¹¹.

Más aún, llevando a sus extremos ese argumento, podría llegar a concluirse que se está ante un instituto impertinente e inútil. Impertinente, porque no es más que un elemento propio de la relación jurídica sustantiva, cuya existencia y caracteres solo pueden ser determinados con precisión y carácter definitivo en la sentencia de mérito¹². E inútil,

Derecho Procesal Civil, Editorial Aranzadi, segunda edición, Elcano (Navarra), 2001, p. 151.

- 9 Viene a colación la siguiente interrogante: «¿cómo reconocer, admitir y dar curso procesal a una acción cuando todavía se ignora si el derecho invocado es realmente un derecho que pertenece a quien interpone la acción?» (BIDART CAMPOS, Germán, «El acceso a la justicia. El proceso y la legitimación», en MORELLO, A.M (Coord.), *La legitimación. Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 15).
- 10 De allí que: «El problema aparece cuando se trata de ubicar el tiempo al que deben controlarse esos requisitos de admisión, toda vez que si resultan con la misma interposición de la demanda podría vulnerarse el derecho a la jurisdicción (esto es, el derecho al proceso, una vez reconocido el derecho de acción); y si lo son posteriores, cabe la posibilidad de someter a la justicia a un desgaste innecesario, que pudo impedirse» (GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, «Legitimación y proceso», en MORELLO, A.M (Coord.), *La legitimación. Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 59)
- 11 De requisito procesal, pero no para la existencia del proceso sino para el estudio del fondo de la pretensión, la califica GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 116. En similar sentido: HUTCHINSON, *op. cit.*, pp. 215 y 219, aunque luego reconoce que en el proceso administrativo es requisito procesal de la admisión (*Ibidem*, pp. 218–219) y que, incluso, es apreciable por el juez *ex officio* si es manifiesta (*Ibidem*, p. 246).
- 12 Mantener la definición tradicional de legitimación para luego señalar que no es un asunto de fondo obliga a razonamientos cuya la lógica termina luciendo algo forzada. Así por ejemplo, estas afirmaciones que introducen al estudio de la legitimación: «...ha llegado el momento de “bajar” a “un proceso” en concreto, entre dos personas concretas; para ello, es necesario salir del procesal y buscar, en el campo del derecho material, quiénes son los titulares de cada relación jurídica (con lo cual, averiguaremos quiénes son las “partes en sentido material”); pero al trasladar la idea al campo del proceso, hallamos que en casi todas las ocasiones (si hay un vencedor y un vencido absolutos), se está litigando sobre la base, no de la “existencia” de tales

porque, si se trata de un asunto propio del mérito de la causa, no parecen haber demasiadas razones para incluirla como un concepto procesal autónomo, porque no lo sería, ni su tratamiento tampoco¹³.

Vista así, la legitimación —en tanto concepto— no aporta mayor utilidad en el devenir del proceso, salvo quizá complicarlo innecesariamente, por lo que debería prescindirse de él¹⁴.

relaciones jurídicas, sino sobre “apariencias” de las mismas; “apariencias” de relación de cada una de las personas-partes en concreto, con el objeto material y jurídico de cada proceso en concreto; estas “apariencias”, que perduran hasta que se las desvanece judicialmente; o bien se las consagra por su identidad con la relación jurídica material, se comprenden bajo el nombre de “legitimación”; que aunque sea un “presupuesto de una sentencia sobre el fondo del asunto” —litigio de derecho material, supone también que, parte del proceso, versa sobre ella; y debe ser fijada previamente— aunque sea sólo de modo lógico, en un mismo acto procesal complejo del juez o tribunal, a la entrada de éstos en el fondo del asunto, impidiéndola si no existe» (FAIRÉN GUILLÉN, *op. cit.*, pp. 293-294). O bien estos párrafos de DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, p. 260: «...en los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado, en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante (...) Es decir, el demandado debe ser la persona a quien conforme a la ley corresponde contradecir la pretensión del demandante o frente a la cual permite la Ley que se declare la relación jurídica sustancial objeto de la demanda; y el demandante la persona que según la ley puede formular las pretensiones de la demanda, aunque el derecho sustancial pretendido por él no exista o corresponda a otra persona» (negritas añadidas).

13 Incluso hay autores que proponen que se prescinda de la legitimación, basándose en que ella es un concepto sustantivo —de Derecho Civil— y, por ende, ajeno al Derecho Procesal, y cada vez que se le pretende desvincular de la primera disciplina se le vacía de contenido. En segundo término, porque, si la legitimación es la titularidad del Derecho, esto solo puede determinarse en la sentencia de mérito. En tercer lugar, dado que, si la legitimación es más bien el interés, entendido como la apariencia de la titularidad del derecho subjetivo, entonces, o se llega a análoga conclusión a la previa, o bien esa concepción no explica las llamadas legitimaciones extraordinarias ni las intervenciones de terceros. Y, finalmente, porque la otra opción, excluidas las previas por sus consecuencias, es identificar la legitimación con la capacidad procesal, lo cual es una redundancia (Cfr. NIEVA FENOLL, Jordi, *La sustitución procesal*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, pp. 32-39).

14 En ese sentido, se afirma, citando a Gómez Orbaneja y partiendo de la teoría concreta de la acción referida a la obtención de una sentencia favorable, que la legitimación es un concepto que no añade nada a los de capacidad y representación, por lo que es redundante e inútil, a no ser que se tome en cuenta, no la relación jurídica en cuanto existente sino en cuanto deducida en juicio. Se trataría, se asevera —citando a Ramos Méndez— de un esfuerzo por el que se intenta que acudan al proceso los verdaderos titulares de la relación jurídica material, pero que realmente es vano, pues será la sentencia que ponga fin a ese proceso la que fije quiénes son esos titulares. Sin embargo, la práctica demuestra que este concepto sigue utilizándose, y además, no en sentido unívoco. Se siguen usando las poco netas expresiones...«*legitimatio ad*

No obstante, como suele suceder en el ámbito jurídico, el asunto no es tan simple ni ofrece una visión única. Veámoslo brevemente en el siguiente epígrafe.

II. La polémica acerca de la naturaleza jurídica de la legitimación o cualidad. ¿Instituto procesal o material? ¿Presupuesto procesal o de fondo?

1. Las dos posiciones antitéticas

Como acaba de adelantarse, la posición mayoritaria de la doctrina, prevaleciente también en el ámbito del proceso administrativo, entiende a la legitimación como un instituto vinculado con asuntos sustantivos que deben resolverse en la sentencia definitiva¹⁵. Esa es la tesis más generalizada¹⁶. De allí que se le suele concebir como presupuesto de fondo de la acción, es decir, como manifestación del derecho a obtener tutela judicial efectiva por medio de una sentencia favorable, pues este último solo corresponde al titular de una

processum» y «*legitimatío ad causam*», referidas...a la capacidad y a la legitimación, respectivamente, con un tratamiento procesal completamente distinto. La «*legitimatío ad processum*» Sería un presupuesto procesal necesario para que el proceso tenga existencia y validez forma, mientras que la «*legitimatío ad causam*» es presupuesto no del proceso, sino de la sentencia favorable (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, pp. 226–227, nota al pie 47). Para CORTÉS DOMÍNGUEZ, GIMENO SENDRA y MORENO CATENA, *op. cit.*, pp. 66–67, se está ante un concepto superfluo, dado que esos autores parten de entender a la legitimación, no como un presupuesto procesal, sino como un fundamento de la pretensión, por tanto, solo susceptible de revisión —en caso de debate— como punto previo en la sentencia de fondo. Véase también: GUTIÉRREZ DE CABIEDES E HIDALGO DE CABIEDES, Pablo, *La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Supraindividuales: Colectivos y Difusos*, Aranzadi Editorial, Navarra, 1999, p. 145). En contra, defendiendo la persistencia de ese instituto, entre otros: VÉSCOVI, Enrique: «La legitimación en el Código Procesal Civil modelo para Iberoamérica y en el Código General del Proceso de Uruguay», en MORELLO, A.M (Coord.), *La legitimación. Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo–Perrot, Buenos Aires, 1996, pp. 500–503.

- 15 Hay excepciones, como por ejemplo TESSONE, Alberto–José: «En torno a la legitimación para recurrir», en MORELLO, A.M (Coord.), *La legitimación. Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo–Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 296, quien señala que la legitimación se determina, en principio, por la titularidad activa y pasiva de la relación jurídica sustancial controvertida, pero, aun así, la concibe como requisito de admisibilidad de la pretensión.
- 16 Cfr. PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 190. Para el proceso civil, señala DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, p. 246, que debe tratarse de un interés sustancial concreto respecto de una determinada relación jurídica material.

relación jurídica determinada. Sería, pues, la legitimación un presupuesto de la acción que debe ser analizado en la sentencia de mérito, como punto previo¹⁷.

Siguiendo con lo aseverado, cuestión distinta de la naturaleza material de la legitimación es su tratamiento procesal, en virtud del cual puede exigirse a las partes que invoquen los títulos legitimadores al inicio del proceso. Ello se cumple con la mera afirmación de la titularidad de las situaciones jurídicas materiales (sobre ello se volverá más adelante), si bien se puede exigir una justificación *prima facie* de carácter meramente argumental¹⁸.

Con esta concepción de la legitimación, como instituto material en su esencia, pero con importantes implicaciones en lo adjetivo, se busca evitar un proceso ante la hipótesis de que sea evidente su ausencia. Por ello, hay que distinguir entre los presupuestos procesales (capacidad, representación y mera afirmación de la legitimación), de la titularidad de la relación jurídica material que justifica la estimación de la pretensión (legitimación)¹⁹.

Hay que señalar una variante de tal posición, la de quienes afirman que la legitimación, justamente por ser la mera afirmación de la titularidad, es una noción procesal, y no material²⁰.

En todo caso, con apoyo en la doctrina italiana, se señala la existencia de tres posiciones en relación con la naturaleza de la legitimación²¹: en primer lugar, la que, ligada al concepto de acción como búsqueda de una resolución favorable, la identifica como con-

17 Cfr. PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 247.

18 *Ibidem*, p. 247. Se destaca también que basta con que la legitimación resulte afirmada aunque se carezca de ella: Cfr. CORTÉS DOMÍNGUEZ, GIMENO SENDRA y MORENO CATENA, *op. cit.*, p. 65. Quizá así debe interpretarse la siguiente aseveración: «Al ser un problema íntimamente ligado con el Derecho material, sabiamente el codificador suele admitir la falta de legitimación cuando surja manifiestamente de los propios términos de la demanda y sólo podrá resolverse como de previo pronunciamiento si la legitimación es definible al comienzo del litigio» (HUTCHINSON, *op. cit.*, p. 215).

19 PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 248. Puede verse también la diferencia entre la noción sustancial y la noción procesal del interés que ha planteado la doctrina italiana y que, por ejemplo, comentan en el precepto correspondiente a la legitimación: GALETTA, Diana-Urania y Stefano D'ANCONA, «Capítulo 2. Admisibilidad de la demanda. Artículo 28. Legitimidad para demandar», en ABERASTURY, P. y R. PERLINGEIRO (Dir.), *Código Modelo Euroamericano de la Jurisdicción Administrativa*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2022, pp. 208-217. Sobre esa sutil —y a mi modo de ver imprecisa— distinción planteada por la doctrina italiana entre el interés sustancial —que sería requisito de la sentencia de fondo— y el interés en accionar —exigido para iniciar el proceso— puede verse también, entre otros: DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, pp. 244-248.

20 Así por ejemplo, en la doctrina procesal española: MONTERO AROCA, Juan, *De la legitimación en el proceso civil*, Bosch, Barcelona, 2007. Tal postura permite distinguir más claramente la titularidad de la legitimación en el ámbito procesal, de la titularidad del Derecho material, asunto que no parece aún del todo claro, y que en algunos autores partidarios de la posición tradicional parece confundirse, con el consiguiente riesgo de regresar el Derecho Procesal a etapas superadas.

21 Puede verse también sobre este punto, entre otros: ORTELLS RAMOS y SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 151-155.

dición de la acción²². En segundo lugar, la que entiende la legitimación como presupuesto para la decisión de fondo, referida, pues, a aquellos en cuya esfera se deben producir los efectos típicos de la resolución jurisdiccional. Finalmente, la que se identifica por la afirmada titularidad en la demanda del derecho deducido en juicio (entre otros, Allorio), que sería una condición de *tratabilitá* del fondo, por lo que su ausencia provoca la inadmisión de la demanda²³.

Vale la pena profundizar un poco más en las implicaciones de esa última posición.

2. Una posición intermedia: la legitimación como instituto material pero susceptible de revisión *in limine*

Como ya se destacó, aunque la legitimación es vista por la mayoría de la doctrina como un presupuesto material para la emanación de una sentencia de mérito favorable a quien la ostenta, un sector de los autores, por razones prácticas, admite un tratamiento procesal que no deja de revelar una cierta incongruencia. A saber, se concede al juez la posibilidad de pronunciarse sobre ella *in limine*, incluso al inicio del proceso, por razones de economía y celeridad procesales. Ello, especialmente en los casos en que resulte clara la falta de legitimación²⁴. Esa posibilidad, además, es admitida por el derecho positivo en el régimen de los órdenes administrativo y constitucional²⁵. De allí que se señala que la falta de legitimación no puede ser causa de inadmisibilidad, pero sí de improcedencia *in limine*, porque la desestimación se produce por motivos materiales y no procesales²⁶.

Ahora bien, como señala la doctrina española, en el contencioso-administrativo el asunto de la legitimación adquiere otro matiz, porque las leyes²⁷ suelen contemplar su

22 Lo cual —a nuestro modo de ver— confundiría el derecho a accionar con la legitimación, por ejemplo, al afirmarse que: «La legitimación activa supone la identidad entre la persona a quien la ley le concede el derecho de acción y quien asume en el proceso el carácter de actor» (ARAZI, Rolando, «La legitimación como elemento de la acción», en MORELLO, A.M (Coord.), *La legitimación. Homenaje al Profesor Doctor Lino Enrique Palacio*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 23).

23 Cfr. BUJOSA VADELL, *op. cit.*, pp. 226-227, nota al pie 47.

24 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *o. cit.*, p. 156. En similar sentido: DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, p. 263.

25 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 157.

26 *Ibidem*, pp. 162 y 166-169. En tal sentido se añade que, el que la legitimación no sea un presupuesto de fondo del proceso no obsta para que pueda resultar claro que si el propio actor afirma que no le corresponde el derecho cuya tutela solicita, nada debe indagar el juez para dictar sentencia (*Ibidem*. 154).

27 Los textos legales que se citarán en lo sucesivo pueden consultarse en: BREWER-CARÍAS, Allan R., *Leyes de lo contencioso administrativo en América Latina. Con estudio preliminar sobre la justicia administrativa en el derecho comparado latinoamericano*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Panamá, 2019, pp. 132-574, salvo los casos español y portugués, estos últimos obtenidos en los portales oficiales electrónicos. Para facilitar la lectura se abreviará la identificación de cada instrumento refiriendo el respectivo país. Los nombres oficiales son: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Colombia), Código Procesal Contencioso-Administrativo (Costa Rica); Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

ausencia como causal de inadmisibilidad²⁸. A manera de solución, se propone que ha de entenderse como un requisito procesal y no desde su naturaleza material, dado que la última se debe examinar en la sentencia de fondo, como sostienen la doctrina y jurisprudencia mayoritarias²⁹.

Por consiguiente, la legitimación se convierte en un parámetro de acceso a los tribunales y delimita el ámbito y alcance de la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa en el control de la actividad administrativa. Por ello, parece que lo más adecuado será adoptar una posición lo más amplia posible respecto a ella, pues su abuso se puede contrarrestar con otras medidas³⁰.

Al respecto, parece conveniente acotar que, si se entiende la legitimación como un requisito procesal en sentido estricto, partiendo de que ella consista en afirmar ser titular de un derecho o interés cuya tutela y satisfacción requiere auxilio judicial³¹, la falta de

(El Salvador); Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (España); Ley de lo Contencioso Administrativo (Guatemala); Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Honduras); Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (México); Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (Nicaragua); Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (Perú); Código de Processos nos Tribunais Administrativos - CPTA (Portugal) y Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Venezuela).

28 Esa tendencia no parece tan generalizada en la actualidad, aunque se mantiene, por ejemplo, en el caso del artículo 35 *in fine* de la ley salvadoreña, 36.f de la ley guatemalteca (en caso de que dentro de la «personería» se incluya la legitimación, lo que luce plausible pues el artículo 22 se intitula «personalidad» y se refiere también al interés); 8.1 de la ley mexicana, 89.3.e de la ley portuguesa y 69.b de la ley española.

29 Cfr. PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 248.

30 *Ibidem*, p. 249. Se asevera, sin embargo, que se requiere una cierta relación con el objeto del proceso para que sea posible esa legitimación procesal —salvo en los casos de legitimación extraordinaria— para afirmarse titular de la relación jurídica material deducida, aunque al final del proceso resulte falsa, por no corresponderle el derecho o incluso por no existir el propio derecho (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, pp. 229–230). Como ya se vio, esta contradicción lógica es precisamente la debilidad de la concepción tradicional de la institución.

31 Esa es la posición de un sector de la doctrina italiana desde el siglo pasado, y actualmente, por ejemplo, de Montero Aroca, como ya se señaló. En el caso venezolano puede consultarse: AGUILAR C., Ramón Alfredo, *Estudio sobre la proponibilidad de la cuestión de falta de calidad*, FUNEDA, Caracas, 2013. Ella parece reflejarse en la noción de legitimación del artículo 13 de la ley peruana, al disponer que: «Tiene legitimidad para obrar activa quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnada materia del proceso» (negritas añadidas). Una redacción similar se encuentra en el artículo 9.1 de la ley portuguesa. Sobre esa última norma puede consultarse, entre otros: DE ANDRADE, José Carlos Vieira, *A Justiça Administrativa*, 18.ª Edición, Almedina, Coimbra, 2020, p. 290.

coherencia entre su concepción dogmática y su regulación procesal como requisito de admisibilidad deja de presentarse. Lo anterior, habida cuenta de que entonces sí es un instituto de naturaleza estrictamente procesal que puede resolverse en una etapa previa a la resolución del mérito de la controversia. Lo que apunta a replantearse si esta no es la solución más idónea para resolver varias de las polémicas antes enunciadas³².

Expuesto brevemente el tratamiento de la legitimación por la doctrina procesalista, a continuación, una igualmente sucinta referencia a su inserción en el proceso administrativo.

III. Legitimación e interés en el proceso administrativo. Vinculación, pero no identidad

A diferencia de lo que sucede en la teoría general del proceso, en la que los conceptos de legitimación e interés son distintos y autónomos³³, aunque sin duda están vinculados, en el proceso administrativo son tratados prácticamente como dos manifestaciones de un mismo instituto. Es decir, la existencia del interés procesal determina la presencia de legitimación para ser parte en el juicio. Si se tiene interés, se está legitimado, y se está legitimado en tanto se ostenta algún grado de interés³⁴.

Así pues, la clásica concepción del interés como la necesidad de obtener tutela jurídica con el propósito de defensa o protección de una determinada situación de hecho, situación esta última que produce un beneficio o evita un perjuicio³⁵, es aceptada en el

32 DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, p. 253, da cuenta de la polémica doctrinaria en estos términos: «En dos grupos pueden clasificarse las opiniones de los autores: en el primero tenemos los que explican la legitimación en causa (sic) como la titularidad del derecho o relación jurídica objeto del proceso; en el segundo, los que reclaman una separación entre las dos nociones y aceptan que puede existir la primera sin que exista la última»...«La identificación de la titularidad del derecho o relación jurídica material con la legitimación en la causa, solamente puede explicarse en la doctrina tradicional, que considera la acción como el derecho sustancial en actividad o como un elemento del mismo. Las partes pueden estar legitimadas, tengan o no el derecho o la obligación sustanciales (...) porque el derecho a poner en actividad la jurisdicción y a recibir sentencia que resuelva en el fondo sobre las peticiones incoadas, no pertenece solamente al titular del derecho sustancial (*Ibidem*, p. 254). De allí que concluye que la legitimación es un presupuesto de la pretensión y no de la acción». (*Ibidem*, pp. 254-256).

33 Si bien es cierto que, en general, el tema de la legitimación tiene una constante, que es el sustantivo «interés», con distintas adjetivaciones (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 25).

34 *Cfr.* entre otros: HUTCHINSON, *op. cit.*, p.p. 216-218. Puede verse también, por ejemplo, el artículo 27 de la Ley venezolana: «Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan un interés jurídico actual».

35 Véase: DEVIS ECHANDÍA, *op. cit.*, p. 248.

proceso administrativo³⁶. Interés que se origina en una relación previa que satisface una necesidad cuya relevancia es reconocida por el ordenamiento jurídico y que coloca al «interesado» en una posición distinta al resto de la colectividad³⁷.

A su vez, esa particular situación de necesidad, reconocida por el Derecho sustantivo, de encontrar obstáculo o dificultad para su cabal satisfacción, genera el interés procesal³⁸. En cuyo caso, la situación se proyecta adjetivamente, en el sentido de que el «interesado» será quien se encuentre en esa relación con el objeto de la pretensión procesal en cada caso concreto. De allí el clásico ejemplo del interés en la preservación o anulación del acto administrativo, según los efectos de este generen un beneficio o perjuicio para el «interesado», quien actuará en la causa persiguiendo la defensa, precisamente, de sus intereses³⁹.

En similar sentido, establece la jurisprudencia española —extrapolable a la iberoamericana— que el interés legítimo consiste en un perjuicio que el acto causa o en un benefi-

36 El interés es el enlace entre la relación sujeto-objeto (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 26), vinculado con la idea de utilidad para satisfacer una necesidad del sujeto (*Ibidem*, p. 27). Ese interés surge de la relación de la norma jurídica con el individuo que realiza la valoración acerca de la utilidad de un bien, para satisfacer una necesidad —producir un beneficio— o evitar un perjuicio. El interés sería la satisfacción particular de esa necesidad reconocida por la norma (*Ibidem*, p. 29, en similar sentido GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, pp. 177 y 341). Interés legítimo, o interés jurídico protegido por el ordenamiento jurídico o conforme a Derecho (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 37).

37 Aun cuando: «Determinados intereses son objetivados por la norma como dignos de tutela, sin necesidad de que respondan a la satisfacción de un derecho subjetivo y preexistente (...). El daño puede consistir en la privación de un beneficio o en la causación de un perjuicio que afecte a la lícita esfera de actuación de un sujeto, lo que conlleva la lesión de sus intereses legítimos» (GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 49).

38 Afirma la doctrina, siguiendo a Carnelutti, que el interés es la «relación entre un individuo y un conjunto de individuos y el bien con el cual pueden satisfacer sus necesidades» (*Ibidem*, p. 42). En general, la satisfacción de una necesidad es común para describir el interés jurídico (*Ibidem*, pp. 42-43). De allí que el interés es el elemento conectivo entre la necesidad humana y el bien apto para satisfacerla. El bien es el medio apto para la satisfacción de la necesidad (*Ibidem*, p. 45). En ese sentido, se agrega que el interés jurídico es el que ha sido considerado por la norma como jurídicamente relevante y que es protegido por considerarlo digno de tutela jurídica. Esa decisión se produce tomando en cuenta criterios de relevancia, adecuación, o de jerarquización, asignando a determinado sujetos ciertas posiciones de ventaja o prevalencia (*Ibidem*, p. 46)

39 La concepción tradicional de los intereses legítimos en el contencioso-administrativo se refiere a la situación jurídica individual en la que se encuentra una persona en relación con una actuación administrativa ante la que carece de un derecho subjetivo para que la Administración haga algo o se abstenga, pero de la que puede derivar un perjuicio o beneficio (PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, pp. 36 y 342-343), aunque la línea divisoria entre derechos subjetivos e intereses legítimos no es clara ni pacífica, sino convencional (*Ibidem*, p. 37).

cio que su anulación comporta⁴⁰. O ampliando más el objeto de la pretensión, habrá de sustituirse la referencia al acto administrativo por la actividad administrativa en general⁴¹.

Por tanto, basta entonces la presencia de ese interés, situación jurídica que engloba al derecho subjetivo pero que no se agota en él⁴², para que se esté legitimado a actuar ante la Justicia Administrativa.

IV. La tendencia a superar la exigencia del interés calificado (legítimo, personal y directo)

Aunado a lo anterior y, como ya se señaló, dado que la legitimación es la alcabala de entrada a la Justicia Administrativa, la tendencia ha sido la de ir ampliándola, en obsequio al derecho a la tutela judicial efectiva. Así pues, del derecho subjetivo se avanzó rápidamente a la admisión del interés calificado (legítimo, personal y directo) como posición jurídica legitimadora, y más recientemente, a la admisión del interés en general⁴³. Esto es, interés que basta que sea legítimo, pero no que no tiene que ser ni directo ni personal⁴⁴.

40 *Ibidem*, p. 191.

41 Véase: TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, «Hacia un modelo abierto de pretensiones procesales con diversidad de objetos en la Justicia Administrativa iberoamericana: afianzando el control y la tutela jurisdiccional», en BREWER-CARÍAS, A.R., PAREJO ALFONSO, L. y V. R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE (Coords.), *El Derecho Administrativo y sus retos actuales. Libro homenaje al profesor Libardo Rodríguez*. Reus. Reus-Temis-Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá, 2023, pp. 1.069-1.093, así como la bibliografía allí citada.

42 Como recuerda la doctrina: «...hay casos en que determinados intereses son objetivados en la norma jurídica como dignos de tutela jurisdiccional sin necesidad de que respondan a la satisfacción de un derecho preexistente» (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 30).

43 Como lo avizoró, entre otros, NIETO, Alejandro: «La discutible supervivencia del interés directo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 12, Editorial Civitas, Madrid, 1977, pp. 39-58. En esa orientación, señala la exposición de motivos de la ley española: «Sobre esta base, que ya se deduce de la Constitución, las novedades de la Ley tienen un carácter esencialmente técnico. Las más significativas se incorporan en los preceptos que regulan la legitimación. En cuanto a la activa, se han reducido a sistema todas las normas generales o especiales que pueden considerarse vigentes y conformes con el criterio elegido. El enunciado de supuestos da idea, en cualquier caso, de la evolución que ha experimentado el recurso contencioso-administrativo, hoy en día instrumento útil para una pluralidad de fines: la defensa del interés personal, la de los intereses colectivos y cualesquiera otros legítimos». *Cfr.* en la doctrina, entre otros: BREWER-CARÍAS, *op. cit.*, pp. 47-49; HUTCHINSON, *op. cit.*, p. 245; GIMENO SENDRA, Vicente, MORENO CATENA, Víctor y Pascual SALA SÁNCHEZ, *Derecho Procesal Administrativo*, segunda edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2004, p. 43.

44 «La mayor amplitud del concepto de interés jurídico respecto del de interés directo supondría que en aquella categoría entrarían además los intereses indirectos y comunes, que serían acogidos de este modo en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva...» (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 45).

El primero admite entonces la presencia de los afectados indirectamente por la conducta administrativa (empleando los términos de la ley costarricense), sea un acto, actuación o incluso inactividad, como partes en el proceso administrativo.

No se limita entonces la legitimación para interponer pretensiones frente a la actividad administrativa a los destinatarios directos de esta, sino que cualquier afectado por ella y que se encuentre, por tanto, en una especial situación de hecho, puede acudir al proceso administrativo para la defensa de sus intereses, buscando evitar un perjuicio u obtener un beneficio.

Puede verse así en varias legislaciones iberoamericanas del proceso administrativo, a saber:

En el caso de las pretensiones de nulidad y restablecimiento de derecho, contractuales y de reparación directa, reguladas en la ley colombiana, se admite la intervención en el proceso no solo de los derechohabientes, sino también están legitimados quienes ostenten un interés directo (artículo 224). En las de simple nulidad, la intervención como coadyuvante no exige requisito alguno en este sentido (artículo 223). Correlativamente, en los medios de control cuyas pretensiones tienen como destino la simple nulidad, la legitimación es amplísima, confundándose con la acción popular, no así con aquellos en los que están comprendidas pretensiones de condena, en las que se requieren —expresa o implícitamente— de la existencia de un derecho subjetivo afectado (v.g. artículo 148).

En el Derecho Procesal Administrativo costarricense, el artículo 10 de su ley establece como regla general la exigencia del derecho subjetivo o el interés legítimo como condición de legitimación, al igual que el artículo 17.a de la ley salvadoreña. También el artículo 19.a de la ley española. El artículo 22 de la ley guatemalteca se refiere al interés legítimo «... en el expediente administrativo correspondiente...» para otorgar la condición de parte, de forma similar al artículo 1 de la ley dominicana. A su vez, el artículo 29 de la ley venezolana exige como condición de legitimación el «interés jurídico actual».

En contraste, la ley ecuatoriana sigue exigiendo el interés directo para demandar incluso la nulidad de actos administrativos, tanto singulares como normativos (artículo 303.1), al igual que la ley hondureña (artículo 13.a). En similar sentido, el artículo 27.2 de la ley nicaragüense alude al interés directo en caso de pretensiones de nulidad de actos formales, por lo que solo acepta como coadyuvantes a los que tuvieren ese mismo interés directo (artículo 30)⁴⁵. Por su parte, los artículos 25 y 49 de la ley uruguaya requieren el interés legítimo, personal y directo, en desarrollo del artículo 309 constitucional. También lo exige el artículo 55.1.a. de la ley portuguesa⁴⁶, aunque ese interés se amplía si se trata de pedir la condena a la ejecución de actos administrativos (artículo 68.1.a).

45 Véase la crítica a esta regulación de SENDÍN, Miguel Ángel y NAVARRO MEDAL, Karlos, «La jurisdicción contencioso-administrativa en Nicaragua», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA PÉREZ, Marta (Coords.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 363-365.

46 Véase al respecto: DE ALMEIDA, Mário Aroso, «O novo regime do contencioso administrativo em Portugal», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y GARCÍA PÉREZ, Marta (Coords.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 427

La segunda tendencia se refiere a la superación de la exigencia del interés personal y la consiguiente admisión de la tutela judicial de intereses suprapersonales, como pasa a comentarse en el siguiente epígrafe.

V. La legitimación suprapersonal: Intereses difusos y colectivos⁴⁷

El otro requisito tradicional del llamado interés «calificado» se refería al interés «personal», es decir, el interés que surge en cabeza de uno o varios sujetos determinados, destinatarios concretos de la actuación y, por tanto, afectados de forma negativa o positiva por la actividad administrativa en el caso del contencioso-administrativo. Y, como ya se adelantó, tiende también a ser reemplazado por una visión más amplia, en la que se acepta la participación en el proceso de intereses suprapersonales, es decir, intereses grupales o colectivos⁴⁸.

Esa concepción clásica del interés personal tenía sentido si se considera que el diseño original del instituto de la legitimación ante la Justicia Administrativa iberoamericana partía de considerar que el propósito de esta última era el control de los actos administrativos (contencioso revisor y objetivo). Ello, a su vez, como consecuencia natural de entender a la relación jurídico-administrativa básicamente como un vínculo bilateral en el que la Administración Pública ejerce sus potestades incidiendo en la esfera jurídico-subjetiva de los administrados, sea en actividad de policía (limitación) o de fomento (regulación). Esto es, afectando positiva o negativamente a los particulares, y, por consiguiente, generando las condiciones para el surgimiento del «interés procesal», y, por tanto, de la legitimación.

La descripción tradicional de la relación jurídico-administrativa, aunque persiste, viene a ser complementada en la actualidad con la intervención estatal en una serie de actividades de diversa índole dada su relevancia para el interés general. Ello, primero, con el auge del servicio público en el contexto del Estado Social, y luego, además, con la actividad de regulación propia del Estado garante, que no se limita a la de mera de policía administrativa y fomento. Actividad que incide en colectividades de diversa índole, tanto en extensión como en caracteres, y no en meros grupos organizados bajo el manto de alguna persona jurídica.

A lo antes expuesto hay que agregar, como señala la doctrina, que las nuevas formas de titularidad colectiva son unos de los rasgos más importantes de los derechos humanos

47 Una primera versión de este epígrafe, bajo el título: La legitimación suprapersonal: intereses difusos y colectivos en la Justicia Administrativa Iberoamericana, será publicada en el libro homenaje a Felipe Rotondo (en prensa).

48 Véase, por ejemplo: BREWER-CARÍAS, *op. cit.*, pp. 49-50.

de tercera generación⁴⁹, aunque pueden también vincularse con los de segunda generación si se refieren a los intereses de un grupo no susceptibles de apropiación individual exclusiva⁵⁰.

Así pues, la necesidad de tutelar una serie de intereses supraindividuales, que no encuentran cauce del todo apropiado a través de los instrumentos técnicos elaborados por la teoría iuspublicista clásica da lugar a la aparición de la figura del interés difuso⁵¹. Agregamos, de los intereses suprapersonales en general, se trate de los colectivos o difusos, como se verá más adelante.

Hasta este punto, en lo atinente a la necesidad de superar las limitaciones del interés personal y admitir la intervención de intereses suprapersonales en juicio, llega el consenso doctrinario⁵². O, dicho de otro modo, el acuerdo termina aquí, ya que seguidamente no hay uniformidad en lo que se refiere a los intentos de definir y deslindar con claridad lo que son y cómo operan sustantiva y procesalmente esos intereses que van más allá de la esfera individual⁵³.

Partiendo de esas severas dificultades, a continuación, se ofrece un breve panorama teórico de este controversial tema, sin intenciones de asumir una posición polémica o conclusiva, sino más bien, de exponer someramente el estado de la cuestión⁵⁴.

49 PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 27.

50 *Ibidem*, p. 41.

51 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 68.

52 Afirma la doctrina que hay tres grupos de situaciones con relevancia individual: Aquellas en las que hay más de un titular en la relación jurídico-material pero que puede resolverse por los moldes clásicos (litisconsorcio, tercería). Un segundo en que hay un grupo de personas jurídicamente vinculadas entre sí, pues hay una relación base de la que participan todos los miembros y un interés derivado de esa relación para cada miembro. Y un tercero, que sería el de los intereses comunes a una colectividad de personas que no reposan sobre una relación base con vínculo jurídico, el interés que se quiere tutelar se basa en datos de hecho (los habitantes de una región, los consumidores de cierto producto) y la delimitación de los componentes del grupo es difícil o imposible, precisamente por la inexistencia de relación-base. En los dos últimos, la relevancia supraindividual permite distinguir entre intereses colectivos y difusos, respectivamente (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 98). Por consiguiente, el criterio de la facilidad de identificación o determinabilidad se considera relevante, aunque no siempre determinante, para distinguir intereses difusos de colectivos (*Ibidem*, pp. 99, 102-103 y 147-148). Sobre ello se volverá más adelante.

53 En el tema de los intereses supraindividuales, la impresión generalizada de la doctrina es su falta de claridad (GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 61). Los intereses de grupo refieren una realidad compleja y de límites poco claros. Se trata del fenómeno surgido en razón de que ciertas actividades pueden causar efectos negativos de modo directo e inmediato a una colectividad antes que repercutir de forma directa e inmediata en individuos concretos (BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 56). Surgen así, situaciones de ventaja difíciles de distinguir de conceptos más elaborados, como el del interés individual o del general (*Ibidem*, p. 57).

54 Véase sobre el asunto: BREWER-CARIÁS, *op. cit.*, pp. 49-50.

Hay que comenzar señalando que, si ya el concepto de legitimación es controvertido, más lo es en el caso de la protección de intereses colectivos y difusos⁵⁵.

Formulada esa advertencia, se afirma que la legitimación de los intereses supraindividuales es el reconocimiento o habilitación que el ordenamiento jurídico lleva a cabo a favor de un sujeto para que este pueda instar, en nombre propio, la tutela jurisdiccional de un interés que tiene por objeto un bien de disfrute supraindividual, que no es ni un interés individual (único y exclusivo) ni un interés general o público. Esa legitimación puede ser concedida tanto a personas físicas y jurídicas como a grupos sin personalidad, al igual que a órganos públicos⁵⁶.

Para otros, el interés de grupo no es una mera unión táctica de intereses individuales, sino un interés de una colectividad en estado más difuso, colectividad integrada por una serie de sujetos con un interés en común, una aspiración hacia un bien no susceptible de apropiación exclusiva⁵⁷. En todo caso, en ciertas hipótesis se admite la reconducción del interés de grupo al interés individual o al interés público⁵⁸. En otros supuestos, en cambio, el interés de grupo no es más que un agregado de situaciones jurídico-subjetivas individuales que se unen para mejorar las perspectivas de tutela⁵⁹.

Ese interés de grupo, y este punto es importante para diferenciar el instituto de otros afines, solo se satisface en la medida en que sea también satisfecho el interés de los otros, pues hay recíproca dependencia. Los intereses difusos o colectivos no son, pues, susceptibles de apropiación exclusiva, porque se refieren a bienes indivisibles.

De tal forma que el interés supraindividual está constituido por un conjunto de situaciones jurídico-subjetivas en las que cada una es personal en su origen, pero que reflejan una posición o aspiración común o compartida⁶⁰. Se trata de intereses que, aunque singularmente no carezcan de relevancia jurídica, su unificación los hace apreciables bajo una óptica diversa, lo que explica su particular consideración y tutela jurídica⁶¹. Ese interés es referible a la colectividad, pero también al individuo que se protege, no aisladamente, sino como miembro de la primera⁶².

55 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 184.

56 *Cfr. Ibídem*, pp. 201-202.

57 *Cfr. BUJOSA VADELL, op. cit.*, p. 91.

58 *Ibídem*, p. 94.

59 *Ibídem*, p. 95.

60 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 78.

61 *Ibídem*, p. 79.

62 *Ibídem*, p. 80. Agrega el mismo autor: «El interés supraindividual es una situación jurídica en que una comunidad de sujetos se encuentra —en idéntica posición— respecto a un bien del que todos ellos disfrutan simultánea y conjuntamente, de forma concurrente y no exclusiva, y que se ven afectados de forma unitaria por un determinado acto que a todos perjudica. Es un interés que es de todos y de cada uno de ellos, en la misma medida y por el hecho de ser miembros del grupo genéricamente afectado...» (*Ibídem*, p. 110).

Una definición aproximativa del interés de grupo, sobre la que se volverá más adelante, lo concibe como el que:

«...se refiere a la relación por lo que un grupo más o menos determinado de personas pretende la evitación de un perjuicio o la consecución de un beneficio en relación con un objeto no susceptible de apropiación exclusiva o en relación con diversos objetos susceptibles de apropiación exclusiva pero cualitativamente idénticos»⁶³.

Se trata de que la lesión en los intereses colectivos es sufrida por todos o por ninguno, o en todo caso, en la que todos los afectados se encuentran en la misma situación⁶⁴.

De tal manera que ese interés de grupo se satisface en la medida en que sea satisfecho el interés de los otros, pues hay recíproca dependencia. Los intereses difusos o colectivos no son susceptibles de apropiación exclusiva porque se refieren a bienes indivisibles. Todos son sus titulares, pero ninguno en el sentido clásico⁶⁵, pues, puede que la lesión no lo afecte directamente y solo suponga un empeoramiento real o potencial de su situación y de las condiciones del grupo⁶⁶.

Concluyendo, puede afirmarse que el interés supraindividual está constituido por un conjunto de situaciones jurídico-subjetivas en las que cada una es personal en su origen pero que reflejan una posición o aspiración común o compartida⁶⁷. Se trata de intereses que, aunque singularmente no carezcan de relevancia jurídica, su unificación los hace apreciables bajo una óptica diversa, lo que explica su particular consideración y tutela jurídica⁶⁸. Ese interés es referible a la colectividad, pero también al individuo que se protege, no aisladamente, sino como miembro de una colectividad⁶⁹.

En el caso europeo, la mayoría de los países admiten la legitimación por intereses colectivos de entes privados (ONGs) que acrediten la relación entre sus finalidades estatutarias y los intereses en juego, sin que baste la invocación del mero interés en la legalidad. Ello da lugar a diversas soluciones jurisprudenciales respecto a la necesidad de personalidad jurídica, falta de ánimo de lucro o ámbito geográfico. Normalmente, las personas físicas no están legitimadas en caso de intereses colectivos, sino que se exige un derecho o interés individual con interpretaciones amplias o restrictivas. En otros casos, la legitimación por intereses colectivos plantea su difícil ubicación entre la legitimación

63 BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 81.

64 *Ibidem*, p. 83.

65 PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 253. Compartimos la aclaración que hace este autor (p. 130 nota al pie 44), respecto a la afirmación doctrinaria de que los intereses supraindividuales pertenecen a todos y a cada uno, mas no a ninguno.

66 BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 97.

67 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 78.

68 *Ibidem*, p. 79.

69 *Ibidem*, p. 80.

directa u ordinaria (el demandante afirma la titularidad de un derecho o interés suyo) y la indirecta o extraordinaria (no afirma ser titular sino hacer valer derechos subjetivos materiales de otros)⁷⁰.

1. La disparidad terminológica en el caso de los intereses colectivos y difusos

Luego de una primera aproximación teórica a una noción de difícil precisión como lo es la de los intereses suprapersonales, el segundo problema es el terminológico, en cuanto a identificar y diferenciar con claridad los vocablos: intereses de grupo, sociales, colectivos, difusos, etc.⁷¹. Así, por ejemplo, se afirma que los intereses colectivos surgen en el ámbito de las relaciones económicas, sindicales, entre otras, pues son intereses de una categoría. En cambio, los difusos se darían en grupos más vastos, percibidos por el ciudadano más próximos al interés público —aunque no deben confundirse⁷²—, y a veces, su tratamiento colectivo puede facilitar su protección jurisdiccional⁷³.

En ese sentido, un ejemplo evidenciará la falta de uniformidad en el uso de los términos. Hay autores que señalan que la legitimación de intereses suprapersonales es equivalente al instituto de las «class actions» del Derecho estadounidense, al punto de que las traducen como «acciones de clase»⁷⁴. No obstante, dependiendo de las características de cada ordenamiento, se encuentran fundadas discrepancias al respecto⁷⁵.

70 No obstante, otros han entendido que es una legitimación ordinaria dado que no se actúa en nombre o interés de otros, sino de los propios, por lo que sería una legitimación ordinaria *sui generis* dado que se trata de un interés de grupo y no exclusivo, sino compartido (PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, pp. 257–261).

71 Cfr. BUJOSA VADELL, *op. cit.*, p. 59, GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 185.

72 BUJOSA VADELL, pp. 64–65.

73 *Ibidem*, p. 66.

74 Véanse, entre otros: GODOY, Mario Rodolfo, *La acción de clase. Emanación pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. file:///C:/Users/W/Downloads/Dialnet-LaAccionDeClasesEmanacionPretorianaDeLaCorteSuprem-3032409.pdf; CARNOTA, Walter F.: «Las acciones de clase: desde los Estados Unidos a la Argentina», en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Núm. 16, Madrid, 2012, pp. 93–106. file:///C:/Users/W/Downloads/Dialnet-LasAccionesDeClase-4081430.pdf; BADELL MADRID, Rafael, «La protección de los intereses colectivos o difusos en Venezuela», en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Núm. 2. Caracas, 2014, pp. 13–41. <https://redav.com.ve/wp-content/uploads/2014/10/LA-PROTECCION-DE-LOS-INTERESES-COLECTIVOS-O-DIFUSOS-EN-VENEZUELA.pdf>. Otros hacen la comparación pero aclaran que no hay identidad (v.g. MARÍN LÓPEZ, Juan José, «Las acciones de clase en el Derecho español», en *Revista para el Análisis del Derecho*, Núm. 3. Barcelona, junio de 2001. https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/057_es.pdf).

75 Un sector de la doctrina destaca que el origen del concepto de «representatividad adecuada» como variable para determinar el portavoz cualificado de un interés difuso o colectivo consiste en una inadecuada recepción de determinados elementos de las «class actions» estadounidenses, consideradas como referente paradigmático para la defensa judicial de los intereses colectivos o difusos (GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 205). Pero ese mecanismo sirve en el Derecho

Esa disparidad terminológica también se evidencia al momento de abordar la principal clasificación de los intereses suprapersonales, a saber, la que distingue entre intereses colectivos y difusos. Así pues, aunque se trata de un asunto polémico, existen ciertos consensos doctrinarios que han incidido también en la legislación procesal administrativa iberoamericana.

En esa orientación, a pesar de que un sector de la doctrina afirma que no existen diferencias sustanciales entre los intereses difusos y colectivos⁷⁶ puesto que tienen la misma naturaleza y estructura⁷⁷, hay tres criterios fundamentales para identificar a los intereses suprapersonales y distinguir los colectivos de los difusos, a saber: el objetivo, el subjetivo y el normativo⁷⁸.

El primer criterio, el objetivo, consiste en la calificación del bien como idóneo para el objeto del interés del grupo, y se refiere a la aptitud de este para ser disfrutado por un grupo, derivado de la naturaleza de la relación o el tipo de régimen jurídico a que está sometido

de ese país, tanto para la protección de esos derechos como de un cúmulo de derechos particulares de estricta titularidad individual, aunque plurales (v.g. daños y perjuicios a una pluralidad de inversores como consecuencia del cobro de comisiones ilícitas por excesiva) (*Ibidem*, p. 206). Ahora bien, si por economía procesal se quisiera llevar un proceso único sobre la cuestión suscitada, el principio de audiencia y contradictorio no se protegería mediante una pretendida representatividad adecuada de un sujeto exponencial seleccionado entre los titulares, sino mediante la efectiva garantía de la posibilidad de participación y contradicción en el proceso a través de una amplia publicidad de inicio y pendencia del mismo (*Ibidem*, p. 210). A lo anterior se agrega que las *class actions* son una modalidad de ejercicio colectivo de acciones para la defensa de múltiples intereses individuales, y se basan en pretensiones de indemnización de daños y perjuicios causados por la infracción de un precepto legal. Además, no resultan del todo efectivas para la tutela de intereses colectivos ante la hipótesis de bienes colectivos, por lo que se limitan a la defensa de múltiples intereses individuales de escasa relevancia, pero no incluyen intereses colectivos (PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 157). De tal suerte, parece poder concluirse que no resultan equiparables las «*class actions*», ni en su esencia, ni en su propósito, ni en su alcance, con la figura de los intereses suprapersonales en la teoría procesal de los ordenamientos del «*civil law*» o sistema romano-germánico. Quizá por ello se señalan que las «acciones de clase» estadounidenses están conectadas (pero que no son equiparables) con los intereses colectivos (PEYRANO, *op. cit.*, pp. 88).

76 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 71.

77 *Ibidem*, p. 109.

78 Puede verse también una clasificación bipartita, en la que se señala que dos han sido los criterios principales de diferenciación entre los intereses colectivos y los difusos: el subjetivo (grado de determinación de los titulares de los intereses) y el otro, organizativo (grado de organización interna del grupo) (PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 47). Pero la dificultad en establecer criterios claros de distinción, así como su escasa utilidad, determina que se trate de una diferenciación básicamente descriptiva y sin mayor eficacia jurídica. Así por ejemplo, el criterio subjetivo ha sido acogido en la legislación española, pero se afirma que debe ser relativizado (*Ibidem*, p. 50). Por ello, la distinción ha sido criticada por la doctrina administrativista española calificándola de poco clara, ineficaz y carente de sentido (*Ibidem*, p. 52). En su lugar, se propone usar el término de intereses colectivos, con independencia del grado de determinación subjetiva, siempre que se trate de intereses compartidos y no exclusivos (*Ibidem*, p. 53).

ese bien⁷⁹. Por su parte, el criterio subjetivo implica que se hace énfasis en el elemento plural y subjetivo de esos elementos. Se trata de intereses colectivos de los que todos, o un grupo, es su titular⁸⁰. No obstante, como ambos no son lo suficientemente precisos, surge una tercera variable, mucho más pragmática, que es el criterio normativo. Esta se refiere a la existencia o no de un reconocimiento por el ordenamiento jurídico de un interés como interés jurídico⁸¹.

También se afirma que el interés colectivo alude a un grupo determinado de personas, más concreto y circunscrito que el interés difuso⁸². Otro elemento de distinción se contrae a la vinculación jurídica, por lo que serían intereses colectivos a aquellos en los que los integrantes del grupo tienen un nexo jurídico (sociedad mercantil, condominio, familia, entes profesionales, sindicatos) y en los cuales surgen intereses comunes nacidos de una relación que los une, no confundiendo con los intereses individuales de cada miembro. En tanto que en los difusos no existe ese ligamen jurídico, sino que se basan en elementos genéricos y contingentes, accidentales y mutables (lugar de residencia, condición de consumidor, vivir en determinadas circunstancias socioeconómicas, etc.)⁸³.

Adicionalmente, se pone de relieve que la diferencia entre intereses colectivos y difusos viene dada por la extensión y la determinación, así como la vinculación entre los miembros del grupo. Si este se encuentra de forma usual y simultánea en una misma situación jurídica con respecto a un bien común del que todos disfrutan conjunta y solidariamente y respecto del que experimentan una necesidad común, sea determinada o determinable su composición, se hablará de un interés colectivo. Será un interés difuso si no existe el vínculo jurídico y el único nexo entre los sujetos está conformado por circunstancias fácticas contingentes. Por eso el interés colectivo tiene una mayor permanencia que el difuso⁸⁴.

De tal forma que los intereses colectivos son intereses compartidos que tienen por objeto bienes indivisibles no susceptibles de apropiación exclusiva por parte de los miembros de la comunidad, por lo que no se pueden reconducir a las clásicas figuras de los derechos subjetivos o intereses legítimos⁸⁵. Ellos se refieren a una pluralidad indeterminada o no de sujetos, pudiendo contar con una organización que los represente y defienda. Desde el punto de vista objetivo, tienen por objeto el uso de un bien colectivo, sin que su empleo por uno impida el de los demás. Se trata de un bien que satisface una necesidad individual y colectiva a la vez⁸⁶.

79 BUJOSA VADELL, *op. cit.*, pp. 69-70.

80 *Ibidem*, p. 72. En ese sentido, se afirma que: «...también se plantea el problema de los intereses de grupo cuando no existe un ente exponencial como defensor ante los tribunales, también en los casos en que el grupo no está organizado y permanezca invertebrado pueden existir intereses difusos y, efectivamente, será, incluso, en estos casos cuando más necesaria sea la protección...» (*Ibidem*, p. 73).

81 *Ibidem*, p. 75.

82 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 85.

83 *Ibidem*, pp. 107-108.

84 *Ibidem*, pp. 109-110.

85 PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, pp. 56-58.

86 *Ibidem*, p. 60.

Concluyendo, los intereses colectivos alcanzan un círculo de personas determinadas, mientras los difusos a personas indeterminadas, sin ningún vínculo jurídico entre ellas y respecto a bienes indivisibles⁸⁷.

Como puede verse, la distinción entre unos y otros resulta de la confluencia de los diversos criterios. Los intereses colectivos se identifican con la existencia de grupos determinados o determinables unidos por un vínculo jurídico y que suelen estar agrupados en entes u organizaciones que los representan. En tanto que los difusos se integran por grupos de personas indeterminadas e indeterminables, afectadas en el uso y disfrute de un bien jurídico común pero que no determina lazo alguno reconocido por el ordenamiento. Además, en la mayoría de los supuestos, los intereses difusos no estarán representados en un órgano o entidad específica.

Esos lineamientos se reflejan parcialmente con mayor o menor intensidad, según el caso, en la legislación iberoamericana. Así, por ejemplo, el artículo 144 de la ley colombiana (Protección de los derechos e intereses colectivos), establece que cualquier persona puede demandar la protección de:

«...los derechos e intereses colectivos, para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible».

Agregando la hipótesis de que:

«la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos».

La regulación española contempla un régimen especial de legitimación para cierto tipo de pretensiones vinculadas con igualdad de trato y no discriminación, que implica la tutela de intereses colectivos y difusos (artículos 19.1.i y 19.1.j), asignando la representación tanto a las autoridades públicas competentes como a entidades privadas. La ley costarricense prevé expresamente la legitimación de quienes invoquen la defensa de intereses colectivos y difusos (artículos 10.1.c y 10.2).

En el caso salvadoreño, en lo que respecta a los intereses colectivos, tendrán legitimación las entidades privadas legalmente habilitados para la defensa de estos (artículo 17.d) y, en lo atinente a los difusos, los entes privados

«...cuyo fin primordial sea la defensa de los intereses difusos, a quienes corresponderá exclusivamente la legitimación para demandar la defensa de tales intereses cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación» (artículo 17.e).

87 *Ibidem*, p. 345.

La última referencia parece acoger parcialmente entonces la distinción teórica ya comentada.

Por su parte, el artículo 14 de la ley peruana admite la legitimación para la defensa de intereses difusos tanto del Ministerio Público y del Defensor del Pueblo como de personas naturales o de entidades privadas.

Vale la pena referir brevemente cómo se regulan ciertas implicaciones concretas en la legislación procesal administrativa iberoamericana⁸⁸.

2. Algunas consecuencias de la incorporación de los intereses suprapersonales en el proceso administrativo

Como ya se vio, los intereses supraindividuales han pasado de ser meros intereses de hecho a ostentar la misma naturaleza que el interés legítimo, con la diferencia de que no se trata de situaciones jurídicas individualizadas o exclusivas⁸⁹. Estos requieren, pues, la necesidad de reconocimiento jurídico y tutela procesal⁹⁰, ya que no se amoldan a los esquemas del derecho subjetivo y ameritan un replanteamiento de las normas procesales que amplíe la legitimación⁹¹.

88 Curiosamente, la legislación venezolana regula a los intereses suprapersonales como un instituto casi exclusivo de la Jurisdicción Constitucional, al punto de convertirlos en criterio de determinación competencial en razón de la materia de la Sala Constitucional del TSJ, así como de establecer un proceso especial para la tramitación de pretensiones que se interpongan invocando su existencia (artículos 146 al 166 de la LOTSJ). También se ha calificado a la acción para hacer valer estos intereses como un «medio de impugnación de rango constitucional, especial, autónomo, subjetivo, de orden público y con efectos erga omnes» (BADELL MADRID, *op. cit.*, p. 28). Por nuestra parte, previamente cuestionamos el criterio jurisprudencial que antecedió a esa regulación, por partir del supuesto errado de que el hecho de que esos intereses estuvieran mencionados expresamente en el artículo 26 constitucional (derecho a la tutela judicial efectiva) autorizara a entender que se trata de un asunto de exclusiva competencia de la jurisdicción constitucional (TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *Manual de Contencioso Administrativo*, Editorial Texto, Caracas, 2007, pp. 167-173). Al contrario, se está ante una categoría de legitimación que, por tanto, puede hacerse valer en muy diversas pretensiones y que opera, en principio, en cualquier proceso judicial de cualquier orden competencial, incluyendo tanto la Justicia Constitucional como la Administrativa. Por tanto, a nuestro modo de ver, los intereses suprapersonales ni determinan un medio de impugnación autónomo ni especial ni son criterio de determinación de competencia (la propia Ley, incongruentemente, asigna su conocimiento a la Sala Constitucional si los hechos invocados tienen trascendencia nacional y si no, a los Tribunales Civiles), ni tampoco su aplicación debe restringirse a un proceso constitucional ni —en general— a los procesos constitucionales.

89 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 97.

90 PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 55.

91 *Ibidem*, p. 64. De allí que se señale que: «...la protección de toda situación jurídica ha de desarrollarse en un plano doble: el sustantivo y el procesal. De una parte es preciso crear, reformar y mejorar el abanico de posiciones de ventaja reconocidas por el Derecho material

En cuanto a la protección jurisdiccional de los intereses suprapersonales, según se afirma, se pueden distinguir cuatro situaciones: 1) Grupo determinado organizado en un ente representativo personalizado (v.g. Colegios Profesionales) 2) Grupo determinado no personalizado (v.g. Juntas de condominio, sociedades irregulares); 3) Grupo indeterminado con uno o varios entes representativos (v.g. asociaciones de consumidores o de productores); y 4) Grupo indeterminado sin ente representativo organizado. Ante tales escenarios, debe otorgarse la legitimación colectiva, en la que cada miembro del grupo puede actuar ante los tribunales defendiendo no su interés propio y exclusivo sino el interés indivisible común a los miembros, cumpliendo unos requisitos mínimos de representatividad, con el fin de que la decisión pueda afectar a todos⁹². Esos criterios de representatividad del potencial representante son, entre otros, la protección o promoción de tales intereses como objeto estatutario⁹³; mas no la mera existencia de una estructura organizativa⁹⁴.

Vale la pena detenerse brevemente en algunas particularidades, siguiendo lo expuesto en un trabajo monográfico. En ese sentido, se señala que hay una ausencia de monopolio en lo concerniente a la situación tutelada y, por tanto, sobre la tutela jurisdiccional, pero no por una indivisibilidad del objeto del proceso, pues, en uno posterior en que otro sujeto pretenda la tutela de su interés, el contenido de la resolución puede ser el mismo. La indivisibilidad será del bien jurídico, en todo caso, que tiene por objeto las necesidades de los sujetos, no del interés (en tanto situación o relación jurídica) de estos, ni de sus acciones o pretensiones de tutela⁹⁵.

En lo atinente a los tipos de pretensiones que pueden interponerse alegando la representación de intereses suprapersonales⁹⁶, en líneas generales se excluye la procedencia

a los sujetos jurídicos y, de otra, es necesario crear paralelamente un sistema de protección jurisdiccional que haga eficaz el ejercicio y defensa de esas posiciones en el caso de que sean vulneradas» (GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, 119-120).

92 BUJOSA VADELL, *op. cit.*, pp. 166-185.

93 *Ibidem*, p. 190.

94 *Ibidem*, p. 222-223. Se agrega que, aunque una colectividad no esté organizada y no haya cristalizado en una persona jurídica que asuma la defensa de sus intereses, ello no impide que no pueda existir una agresión unitaria a tal colectividad. Por tanto, no ha de obligarle a organizarse, compareciendo una persona jurídica para que su interés sea susceptible de tutelarse (GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 337). Por supuesto, ello no excluye la legitimación que corresponde a los órganos del Estado en representación, no solo del interés general, sino también de eventuales intereses colectivos. Por consiguiente, las instituciones públicas no pueden sustituir la función de las organizaciones privadas o personas físicas ni concebírseles de manera que esa legitimación institucional de intereses colectivos restrinja o elimine la legitimación de los ciudadanos para la tutela de esos intereses (PEÑALVER I CABRÉ, *op. cit.*, p. 475).

95 GUTIÉRREZ DE CABIEDES, *op. cit.*, p. 113. Por otra parte, se apunta que es artificiosa la bipartición entre un proceso colectivo y uno individual, en la medida en que la naturaleza y objeto del proceso no se hacen depender de la situación o situaciones jurídicas y las pretensiones debatidas, sino más bien de que sea una organización o sujeto colectivo el que actúe (*Ibidem*, p. 507). Esta es otra razón para cuestionar la regulación del tema en la legislación venezolana.

96 *Ibidem* p. 333.

de pretensiones de condena pecuniaria, dado que están basadas en una situación jurídica individual como consecuencia del vínculo que se establece entre la indemnización por daños y perjuicios y la demostración de una lesión producida en la esfera jurídica personal de un sujeto. Se admiten, pues, incluso pretensiones de condena, hasta reparatorias (v.g. en daños ambientales o a los consumidores)⁹⁷, y no solo las preventivas o declarativas⁹⁸.

En lo que respecta a los efectos de la sentencia definitiva, de verse acogida la pretensión interpuesta invocando intereses supraindividuales, los demás cointerésados se beneficiarán de los efectos materiales de su acción y de la resolución jurisdiccional. Si, por el contrario, es desestimada, no experimentarán ningún cambio en su situación jurídica material y procesal⁹⁹.

De allí que se ha hablado de la inadecuación del principio de delimitación subjetiva de la cosa juzgada por considerarse que puede constituirse en obstáculo para la tutela judicial de los intereses colectivos y difusos, así como de la conveniencia de que la eficacia de la sentencia opere «secundum eventum litis». Es decir, en la hipótesis de que beneficie a miembros de la colectividad que no han participado en el proceso, pero no cuando les sea perjudicial o contraria¹⁰⁰.

Las demás personas físicas o jurídicas que pudieran tener un interés legítimo (en el caso de un interés supraindividual), ostentan su derecho a la tutela judicial que no puede ser perjudicado por la actuación procesal previa¹⁰¹. Con respecto a los que no han sido partes en el proceso, la sentencia no produce ningún efecto jurídico-procesal propio de la cosa juzgada, ni en la estimatoria ni en la desestimatoria. No hay extensión de la cosa juzgada más allá de sus límites subjetivos normales¹⁰².

Para el caso de las sentencias estimatorias que anulan un acto o disposición, si afectan a una colectividad, como será común en el caso de intereses supraindividuales, sus efectos jurídico-materiales se producirán sobre todos ellos, con independencia de que no hubieran intervenido en el proceso¹⁰³. Ese dispositivo producirá un efecto jurídico-ma-

97 *Ibidem*, p. 380.

98 *Ibidem*, p. 383-383.

99 *Ibidem*, p. 111.

100 *Ibidem*, pp. 427-428. En similar sentido se señala, respecto a las pretensiones de condena —que serán el supuesto más habitual en todos los órdenes jurisdiccionales en el caso de los intereses colectivos y difusos—, que el acogimiento de la demanda supondrá la satisfacción del interés de los demás afectados. Pero ese efecto no se produce en razón de una extensión extraordinaria de la cosa juzgada *ultra partes*, sino como consecuencia fáctica de los efectos materiales que el fallo produce en el mundo real. En cambio, el rechazar la demanda solo produce la desestimación de la pretensión, negando el derecho a la tutela judicial para el caso concreto, pero no podrá impedir que otras personas con derecho o interés legítimo puedan incoar ulteriores procesos solicitando una decisión igual o similar (*Ibidem*, pp. 431-432).

101 *Ibidem*, p. 433.

102 *Ibidem*, p. 434.

103 *Ibidem*, p. 436.

terial «erga omnes» para todos los afectados¹⁰⁴. Y, para el supuesto de sentencias estimatorias pero que no anulan un acto o disposición, es posible y aconsejable que esa determinación del Derecho aplicable se extienda a quien se encuentre en idéntica situación fáctica, una vez acreditada la identidad de ella. Lo decidido operaría como una suerte de *leading case* para casos idénticos¹⁰⁵.

De tal modo que, más que de una extensión de efectos, se trataría del establecimiento de una doctrina judicial para todos los demás supuestos jurídicos¹⁰⁶, siempre dotada de las necesarias garantías jurídicas que permitan la observancia del principio de audiencia y contradicción¹⁰⁷.

Por último, se señala que, en la hipótesis de presencia de intereses supraindividuales, es relevante la ejecución de las sentencias de condena no pecuniaria, ya que las últimas en principio no son aptas para la tutela de intereses colectivos y difusos¹⁰⁸. En tales supuestos, la tutela jurisdiccional no solo debe atender a la protección del ejecutante sino a la de todos los interesados¹⁰⁹. Para ello, el juez deberá acudir a las medidas de carácter económico frente a la resistencia del condenado (*astreinte*), así como a la jurisdicción penal, en lugar de pasar al cumplimiento por equivalente¹¹⁰.

Estas consideraciones encuentran reflejo todavía incipiente e insuficiente en la legislación procesal administrativa iberoamericana. Así, por ejemplo, el artículo 145 de la Ley colombiana (Reparación de los perjuicios causados a un grupo), establece que cualquier integrante de un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar, en nombre del conjunto, la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos legales respectivos. También prevé la hipótesis de que un acto administrativo de carácter par-

104 *Ibidem*, pp. 437 y 498.

105 *Ibidem*, p. 498.

106 *Ibidem*, p. 499.

107 *Ibidem*, p. 501.

108 *Ibidem*, p. 524.

109 *Ibidem*, p. 527.

110 *Ibidem*, p. 528–535. Sobre el tema de la ejecución de la sentencia en el proceso administrativo iberoamericano y los efectos de los fallos frente a las partes y terceros, puede verse: TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano. España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y Editorial Jurídica Venezolana (EJV), Caracas, 2017, publicado también como: *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo iberoamericano (España, Perú, Costa Rica, Colombia y Venezuela)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017. Más recientemente: TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, «La ejecución de la sentencia en el proceso administrativo desde la perspectiva iberoamericana», en ZÚÑIGA FERNÁNDEZ, T. (Coord.), *Aportes al desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú. Análisis y perspectivas sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo a los 20 años de vigencia*, Yachay Legal- Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2022, así como la bibliografía allí citada.

ricular afecte a veinte o más personas, en cuyo caso podrá solicitarse su declaración de nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

Por su parte, las leyes iberoamericanas suelen establecer los efectos *erga omnes* de las sentencias declarativas de nulidad de actos y conductas administrativas. Así, por ejemplo, el artículo 72.2 de la ley española, el artículo 189 de la ley colombiana, los artículos 130.2 y 130.3 de la ley costarricense y el artículo 95 de la ley nicaragüense.

Consideraciones finales

Con estas páginas ha quedado confirmado, como ya ha adelantado un sector de la dogmática procesalista, que, a pesar de la importancia que tiene la categoría jurídica de la legitimación, incluyendo por supuesto en su óptica procesal administrativa, sigue siendo una noción inacabada, imprecisa, polémica y hasta confusa. Por ello, no es de extrañar que haya propuestas para su eliminación.

No obstante, o quizá justamente por eso, y por su presencia tanto en la doctrina, como en la legislación y en la jurisprudencia iberoamericanas en materia de Justicia Administrativa, queda claro también que se amerita su relectura y continuo estudio.

En ese orden de ideas, más allá de las polémicas teóricas con trascendentes implicaciones prácticas, pueden ofrecerse algunos esbozos de reflexiones conclusivas sobre la legitimación en el proceso administrativo iberoamericano.

En primer término, la legitimación está presente en muchas leyes procesales administrativas de la región. Sin embargo, de forma similar a como sucede con su tratamiento teórico, en algunos textos es tratada como causal de admisibilidad, en otros, como requisito de procedibilidad y en otros solo es mencionada sin mayores implicaciones. En ese último caso, de plantearse su ausencia o defecto por alguna de las partes, será decidida como punto previo en la sentencia definitiva. Y, por último, incluso hay leyes que no la refieren.

En segundo lugar, ella sigue siendo vinculada con el interés procesal, categoría esta también controvertida en la dogmática en cuanto a su noción (procesal o material), alcance y consecuencias. En lo que respecta a su concepción, por ejemplo, una tendencia apunta a prescindir de la exigencia del llamado «interés calificado» (legítimo, personal y directo), y suplantarlo, al menos en el caso de las pretensiones declarativas o constitutivas de nulidad de actos administrativos y disposiciones normativas, por el interés legítimo. No así en el caso de las pretensiones de condena por concepto de indemnizaciones debidas al daño producido por causa de las Administraciones Públicas.

Con ello, en primer lugar, se habilita la entrada al proceso a los terceros, difuminándose la antigua distinción entre litisconsorte y coadyuvante, como incluso recogen expresamente algunas legislaciones. Es decir, aceptándose que basta ostentar un interés en obtener un beneficio o evitar un perjuicio para tener legitimación a los efectos de plan-

tear pretensiones contra la actividad administrativa —o de intervenir en procesos ya iniciados—, se trate de una afectación directa por ser el destinatario de tal actuación, o por recibir sus efectos reflejos.

En segundo término, varias leyes contencioso-administrativas de Iberoamérica, algunas recibiendo los efectos de las normas constitucionales, han acogido la legitimación por intereses suprapersonales, e incluso han regulado de forma incipiente la incidencia de estos en los efectos de las pretensiones y de las sentencias respectivas.

En cuanto a la noción de estos intereses, en la mayoría de los casos el Derecho positivo asume su clasificación en colectivos y difusos, mientras que solo en contados supuestos aporta criterios para su distinción. En todo caso, acogiendo en líneas generales los desarrollos teóricos mayoritarios aquí resumidos.

No obstante, en lo que se refiere al tipo de sentencias y a sus efectos, el Derecho positivo aporta soluciones incipientes frente a los retos que plantean estas nuevas legitimaciones, tanto en lo que se refiere a quienes hayan intervenido en los procesos, como al resto de los colectivos o afectados.

Queda pues, un largo camino por recorrer, con la vista en ir afinando y mejorando los mecanismos adjetivos para permitir el acceso a la Justicia Administrativa a quienes la requieran, ejerciendo su derecho a la tutela judicial efectiva bajo los lineamientos del constitucionalismo moderno. En este último, en el ámbito del Estado Constitucional y Convencional de Derecho, sin negar la protección de los derechos e intereses individuales, se trasciende la mera defensa de estos frente al actuar de las Administraciones Públicas propias del Estado garante, y tiende también a incluirse la tutela de los intereses suprapersonales. Lo cual es una consecuencia lógica de la evolución del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal Administrativo en la búsqueda de cumplir sus cometidos constitucionales.