

LA DEFENSA DE LOS INTERESES COLECTIVOS
EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

LEGITIMACIÓN Y LIMITACIONES ECONÓMICAS

Consejo de Redacción

JAVIER MOSCOSO DEL PRADO MUÑOZ

Presidente

Fiscal

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Vicepresidente

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

AMALIA IRABURU ALLEGUE

Directora Editorial

MÓNICA NICOLÁS HARO

Secretaria. Editora

MANUEL RAMÓN ALARCÓN CARACUEL

Magistrado de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ALBERTO BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO

Catedrático de Derecho Mercantil. Abogado

FAUSTINO CORDÓN MORENO

Catedrático de Derecho Procesal. Abogado

FRANCESC DE PAULA CAMINAL BADÍA

Abogado

ANTONIO FERNANDEZ DE BUJÁN Y FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Romano

Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

EUGENIO GAY MONTALVO

Abogado. Ex-Magistrado del Tribunal Constitucional

JACOBO LÓPEZ BARJA DE QUIROGA

Magistrado del Tribunal Supremo

JUAN MARTÍN QUERALT

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

LUIS MARTÍN REBOLLO

Catedrático de Derecho Administrativo

JULIO MUERZA ESPARZA

Catedrático de Derecho Procesal

GONZALO QUINTERO OLIVARES

Catedrático de Derecho Penal

ENRIQUE RUBIO TORRANO

Catedrático de Derecho Civil

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Magistrado del Tribunal Supremo

EUGENIO SIMÓN ACOSTA

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Abogado

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ

LA DEFENSA DE LOS
INTERESES COLECTIVOS EN EL
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

LEGITIMACIÓN Y LIMITACIONES
ECONÓMICAS

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

Mejor proyecto de investigación de la edición 2012 del Premio Jurídico Ferrer Eguizábal sobre Derecho Administrativo del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters
Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Alexandre Peñalver i Cabré]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9098-915-9

Depósito Legal: NA 2305/2015

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 - Pamplona

Sumario

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	17
ABREVIATURAS	19
CAPÍTULO I	
MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS INTERESES COLECTIVOS	23
I. Crisis de la dicotomía clásica entre derecho subjetivo (o interés legítimo) e interés público	23
1. <i>La protección de intereses colectivos mediante los derechos humanos</i> ..	23
2. <i>El difícil encaje de los intereses colectivos en las concepciones tradicionales de derecho subjetivo (o interés legítimo) y de interés público (o interés general)</i>	33
2.1. Las concepciones clásicas de derecho subjetivo (o interés legítimo) y de interés público (o interés general)	33
2.2. Los intereses colectivos	38
A. Noción y significado de los intereses colectivos	38
B. Características principales de los intereses colectivos ..	60
C. Insuficiencia de los mecanismos individuales y públicos para la tutela de los intereses colectivos	61
2.3. La estructura de los intereses colectivos como superación de la visión dual de los derechos de abstención y de prestación	67
II. Configuración jurídico-constitucional de los intereses colectivos ..	78
1. <i>La doble naturaleza subjetiva y objetiva de los intereses colectivos</i>	78
1.1. Derechos subjetivos e intereses legítimos colectivos	79
1.2. Intereses públicos y participación pública	92

2. <i>La relativización de la dimensión material de los intereses colectivos y la prevalencia de la efectividad de su protección</i>	106
--	-----

CAPÍTULO II

NUEVOS PLANTEAMIENTOS SOBRE LA NATURALEZA Y LA FUNCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ANTE LOS INTERESES COLECTIVOS	111
---	-----

I. Importancia de la tutela judicial de los intereses colectivos	111
---	-----

1. <i>Relevancia de la función jurisdiccional</i>	111
2. <i>Centralidad de la tutela contencioso-administrativa en la protección de los intereses colectivos</i>	122
3. <i>Capacidad del contencioso-administrativo para ofrecer una protección efectiva de los intereses colectivos</i>	124

II. Perspectiva histórica de la naturaleza subjetiva u objetiva de la jurisdicción contencioso-administrativa en función de las situaciones jurídicas tuteladas	145
--	-----

1. <i>El continente europeo</i>	145
2. <i>Los Estados Unidos de América</i>	155
3. <i>España</i>	158

III. La naturaleza de la jurisdicción contencioso-administrativa a partir de su configuración constitucional y su aplicación a los intereses colectivos (arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE)	165
---	-----

1. <i>La naturaleza subjetiva u objetiva de la jurisdicción contencioso-administrativa: dos concepciones antagónicas</i>	165
1.1. <i>Concepción subjetiva: prevalencia de la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos (art. 24.1 CE)</i>	165
1.2. <i>Concepción objetiva: preeminencia del control pleno de la legalidad de la actuación administrativa para la tutela de los intereses públicos (arts. 103.1 y 106.1 CE)</i>	177
2. <i>Una visión integradora de la dual naturaleza subjetiva e objetiva de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	184
2.1. <i>La naturaleza antagónica (subjetiva u objetiva) del contencioso-administrativo por los intereses colectivos</i>	184

	<u>Página</u>
A. Intereses legítimos colectivos	188
B. Intereses públicos	196
2.2. La complementariedad de la doble vía subjetiva y objetiva de la tutela contencioso-administrativa de los intereses colectivos	201
2.3. La prevalencia de la efectividad de la tutela contencioso-administrativa frente a su naturaleza subjetiva u objetiva	203
IV. La incidencia del derecho internacional y del derecho europeo en la tutela judicial de los intereses colectivos	205
1. <i>Derecho internacional</i>	207
1.1. El derecho a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses como derecho humano	207
1.2. La importancia de la tutela judicial de los intereses colectivos como situaciones jurídicas subjetivas y objetivas	208
1.3. La efectividad como eje central de la tutela judicial de los intereses colectivos	218
2. <i>Derecho europeo</i>	220
2.1. La protección de los intereses colectivos mediante el acceso a la justicia	220
2.2. El acceso a la justicia como uno de los instrumentos para garantizar la aplicación de la legislación de la UE sobre intereses colectivos	224
2.3. El acceso a la justicia en los tribunales de los Estados miembros	229
2.4. El acceso a la justicia en el TJUE	239
CAPÍTULO III	
LA LEGITIMACIÓN COLECTIVA EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	
	245
I. Concepto y transcendencia de la legitimación colectiva	245
1. <i>Aproximación a la noción y al significado de la legitimación</i>	246
2. <i>La legitimación colectiva</i>	252

2.1. Noción y naturaleza de la legitimación colectiva: su difícil encaje con los dos tipos de legitimación directa o sustitutiva	252
2.2. La dualidad subjetiva y objetiva de legitimación colectiva .	262
2.3. Fundamentos de la legitimación colectiva en el derecho internacional y en el derecho europeo	264
2.4. Fundamentos constitucionales (arts. 9.2, 24 y 125 CE) y legales (arts. 7.3 y 19.1 LOPJ) de la legitimación colectiva ...	266
3. <i>El papel central de los grupos y de las personas jurídicas sin ánimo de lucro</i>	270
II. La legitimación colectiva contencioso-administrativa	279
1. <i>Legitimación por intereses legítimos colectivos</i>	279
1.1. El marco internacional y europeo	279
1.2. Fundamentos constitucionales	285
A. La noción constitucional de intereses legítimos colectivos	285
B. Legitimación amplia de determinadas personas jurídicas por intereses legítimos colectivos	292
a. Profesionales	292
b. Económicos	297
c. Sociales	309
d. Políticos	314
e. Bienes jurídicos de toda la colectividad	315
C. Legitimación restringida de las personas físicas por intereses legítimos colectivos	316
1.3. Reconocimiento normativo (LOPJ, LJCA y LRJPAC)	318
A. Corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades afectadas	324
B. Personas físicas	333
1.4. Criterios jurisprudenciales del TS	340
A. Criterios generales	340

	<u>Página</u>
B. Legitimación amplia de determinadas personas jurídicas por intereses legítimos colectivos	358
a. Profesionales	358
b. Económicos	364
c. Sociales	372
d. Políticos	385
e. Bienes jurídicos de toda la colectividad	394
C. Legitimación restringida de las personas físicas por intereses legítimos colectivos	404
2. <i>Acción popular</i>	410
2.1. Concepto	410
2.2. Incidencia del derecho internacional y europeo	416
2.3. Reconocimiento constitucional	417
2.4. De la tutela abstracta de la legalidad a la protección objetiva de los intereses colectivos	422
2.5. Interpretación restrictiva del ejercicio abusivo de la acción popular	432
2.6. Requisitos	438
2.7. Ámbitos materiales	447
3. <i>Habilitación legal</i>	459
3.1. Legitimación objetiva a favor de determinados sujetos ...	459
3.2. Ámbitos concretos	461
4. <i>Acción vecinal</i>	471
5. <i>Legitimación institucional</i>	475
5.1. Consideraciones generales	475
5.2. Ministerio Fiscal	475
5.3. Defensor del Pueblo	483

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS PARA GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD DE LA LEGITIMACIÓN COLECTIVA 485

I. Limitaciones económicas 485

1. *Los costes económicos como un obstáculo real en el acceso a la justicia para los intereses colectivos* 485

2. *Fundamentos internacionales, europeos y constitucionales ante las barreras económicas en el acceso a la justicia de los intereses colectivos* .. 489

3. *Mecanismos jurídicos para superar las limitaciones económicas* 495

3.1. Asistencia jurídica gratuita 495

A. Supuestos constitucionales 495

B. Insuficiencia de la legislación sobre asistencia jurídica gratuita para los intereses colectivos 496

3.2. Condena en costas 509

A. Finalidades punitiva y compensadora de la condena en costas 509

B. De la temeridad al vencimiento: los efectos negativos de ambos criterios en la tutela contencioso-administrativa de los intereses colectivos 511

C. La necesidad de un régimen especial de condena en costas para los intereses colectivos 514

3.3. Reembolso de los gastos y premios para el ejercicio de acciones ante la pasividad de la Administración 520

3.4. Tasas judiciales 526

A. De la supresión de las tasas judiciales a su reintroducción y gran expansión 526

B. Requisitos constitucionales de las tasas judiciales 529

C. La tasa judicial estatal y sus efectos negativos sobre los intereses colectivos: problemas de su conformidad con el derecho internacional, europeo y la CE 532

D. Algunas consideraciones sobre la tasa judicial catalana 542

3.5. Depósitos judiciales 543

	<u>Página</u>
II. Otros aspectos relevantes	546
1. <i>Capacidad de los grupos sin personalidad jurídica</i>	546
2. <i>Extensión de los efectos de la sentencia</i>	549
3. <i>Legitimación en ejecución de sentencias</i>	556
BIBLIOGRAFÍA	565