

CAPÍTULO 2

ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA*

Art. 28 *Legitimidad para demandar**:*

- (1) **Están legitimadas para demandar las personas que invoquen una lesión o un riesgo de lesión de un derecho subjetivo o un interés legítimo.**
- (2) **La demanda puede interponerse contra personas u órganos públicos o contra personas privadas que ejercen potestades públicas.**
- (3) **Puede otorgarse también la legitimación para demandar a personas privadas u órganos públicos independientes que defiendan intereses difusos.**
- (4) **Los órganos públicos también están legitimados para demandar cuando invoquen una lesión en su ámbito competencial.**

1. El artículo 28 del Código Modelo, en la sección que contiene los requisitos de admisibilidad de la acción, atribuye al interés en ejercitar la acción el carácter de requisito necesario de la acción judicial.

Esta definición parece representar una señal “fuerte” del legislador del Código, que pretende dotar al sistema procesal administrativo de autonomía con respecto al sistema procesal de la justicia ordinaria.

La noción de interés procesal ha estado en el origen, en todos los sistemas de referencia, de los debates doctrinales y jurisprudenciales.

* Arts. 28, 29 y 32 a 34 comentados por DIANA-URANIA GALETTA y STEFANO D’ANCONA, y 30 y 31 por OSCAR R. AGUILAR VALDEZ.

** Párrafos 2º y 3º comentados por D. U. GALETTA; párrafos 1º y 4º comentados por S. D’ANCONA.

No obstante, hay que señalar que, a diferencia de algunos ordenamientos jurídicos, la norma que nos ocupa reconstruye la noción de interés para ejercitar la acción refiriéndose únicamente a un presupuesto jurídico sustancial, esto es, la titularidad por parte del demandante de un interés legítimo o de un derecho subjetivo¹.

La protección que el precepto otorga al particular es entonces muy amplia, teniendo en cuenta que la norma se refiere no sólo a la lesión, sino también al “riesgo de lesión” de las situaciones subjetivas referidas. Esto caracteriza fuertemente el sistema en términos de eficacia, anticipando la protección de la única lesión potencial.

Están legitimados para la acción no sólo los titulares de posiciones “individuales” sino, según el apartado 3º, también los titulares de los llamados intereses ultraindividuales.

A este respecto, la disposición prevé un interés especialmente fuerte para interponer una acción, que es el de las personas encargadas de defender un interés generalizado o colectivo (apartado 3º).

El reconocimiento del interés difuso en el marco de las situaciones sustanciales que legitiman el inicio de la acción es expresivo de la voluntad del legislador de ampliar el ámbito de la tutela judicial, aportando una solución general al problema –muy debatido en muchos de los sistemas de referencia– de la legitimación de las asociaciones para la protección de los intereses difusos.

La disposición también prevé, de forma muy adecuada, un interés en la interposición de recursos para los organismos públicos que aleguen una infracción de sus competencias (apartado 4º).

Por último, el precepto contiene elementos importantes para la identificación de las partes con legitimación pasiva en el procedimiento: se trata no sólo de las administraciones públicas en sentido formal (Estado, entes públicos territoriales y, en general, organismos públicos de diversa índole), sino también de los particulares que son expresión de poderes públicos (el recurso “podrá interponerse contra organismos

¹ En el ordenamiento jurídico italiano, por ejemplo, este presupuesto sustantivo da lugar a la diferente noción de legitimación que, junto con el interés en ejercitar la acción –que en esos ordenamientos es un presupuesto procesal–, constituye el fundamento de toda acción ante el tribunal (apartado 4 *infra*).

o entidades públicas o contra particulares responsables del ejercicio de potestades públicas” –apartado 2º–).

2. Sin embargo, hay una serie de aspectos críticos de la disposición, que surgieron en el curso del debate en el grupo de trabajo del Código y que, por lo tanto, vale la pena destacar.

El primer punto crítico que se debatió fue si el Código debía o no proporcionar una definición de la noción de interés en la presentación de los procedimientos. Aunque no existe una norma detallada sobre el interés en ejercitar la acción en el Derecho Procesal Administrativo italiano, la jurisprudencia y la doctrina han definido sus características esenciales, que son diferentes de las establecidas en el Código. Se desprende, en este contexto nacional, que la vulneración o la amenaza de vulneración de una situación jurídica sustancial no puede constituir una condición suficiente para el examen del recurso en cuanto al fondo.

Además de este requisito previo², el tribunal debe evaluar si existe o no un beneficio concreto que obtendría el demandante de una decisión favorable del tribunal³. Por lo tanto, el interés en ejercitar la acción adquiere un alcance diferente al del Código.

La jurisprudencia italiana observa entonces que el interés en ejercitar la acción debe ser actual y concreto y que la acción solicitada debe ser capaz de alcanzar el resultado buscado por el demandante⁴.

Por ello, algunos de los participantes en el grupo de trabajo destacaron la limitación de una definición de las condiciones de la acción vinculada exclusivamente a la cuestión del daño al interés sustancial⁵.

² Este presupuesto constituye la base de otro presupuesto procesal diferente (la llamada legitimación para obrar) que, junto con el interés en obrar, tal como se ha expuesto anteriormente, son los dos elementos constitutivos del derecho a obrar en el ordenamiento jurídico italiano (apartado 4 siguiente).

³ Más precisamente, según autorizada doctrina, el interés en recurrir consiste precisamente en la utilidad concreta que, como ventaja potencial, el sujeto, titular del interés lesionado, podría obtener de una decisión favorable. VIRGA, P., *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 115.

⁴ *Infra*, véanse las notas 20-25.

⁵ En Italia, por ejemplo, una parte de la doctrina ha dado qué pensar y no ha dejado de señalar cómo “el interés a recurrir debe mantenerse claramente diferenciado

3. La cuestión del interés en ejercitar la acción y su calificación está obviamente presente en todos los ordenamientos jurídicos nacionales de referencia y ha sido también objeto de regulación por el Derecho de la Unión Europea.

Partiendo de este último, el artículo 263, apartado 4º, del TFUE establece actualmente que “toda persona física o jurídica podrá, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, interponer recurso contra un acto del que sea destinataria o que le afecte directa e individualmente, así como contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no impliquen medidas de ejecución”.

Por lo que respecta a las condiciones de admisibilidad de los recursos interpuestos por los particulares, la versión actual de la disposición representa un avance significativo con respecto a la versión anterior del artículo 230, CE⁶. En particular, en el caso de los recursos contra medidas reglamentarias, la disposición suprime la condición de daño individual, que en estos casos era especialmente difícil de probar (ya que en este caso la medida se dirige al Estado miembro).

En cambio, se mantiene el requisito del perjuicio directo y la necesidad, como requisito de admisibilidad del recurso, de un interés en ejercitar la acción en el sentido de que la anulación del acto pueda procurar por sí misma un beneficio a la persona física o jurídica que lo ejercita⁷.

La nueva disposición del TFUE es el producto de la elaboración de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del debate que se había

del interés legítimo, porque debe valorarse desde el punto de vista estrictamente procesal, a diferencia del interés legítimo que es de carácter sustancial”. Esto explica cómo “el interés legítimo puede existir porque el sujeto es el titular de la posición legitimadora, pero el interés en recurrir puede no existir por la falta de ventaja potencial derivada de la posible aceptación del recurso”. VIRGA, ob. cit.

⁶ Según el cual: “Toda persona física o jurídica puede, en las mismas condiciones, interponer un recurso contra las decisiones de las que es destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente”.

⁷ Tribunal de Justicia, Gran Sala, sentencia del 22-6-2021, en la causa “República Bolivariana de Venezuela”, C-872/19P, ECLI:EU:C:2021:507, apartado 82. Véase Tribunal de Justicia, 21-1-2021, “Alemania/Esso Raffinage”, C-471/18 P, EU:C:2021:48, apartado 103 y jurisprudencia allí citada.

desarrollado sobre el tema en la doctrina⁸. Sin embargo, el punto de inflexión fue la aprobación, en diciembre de 2000, de la Carta de Derechos de la Unión Europea, cuyo artículo 47 recoge expresamente el derecho a un recurso efectivo⁹.

Mientras que los tratados excluyen cualquier idea de “acción popular”, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abrió la posibilidad de que las asociaciones puedan interponer acciones cuando sean destinatarias de un acto que afecte específicamente a sus propios intereses, pero no para defender las categorías que representan¹⁰, a menos que se cumplan determinadas condiciones¹¹. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha permitido que las asociaciones intervengan para proteger intereses difusos y colectivos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha permitido la intervención de asociaciones para proteger intereses difusos y colectivos, en particular cuando su intervención es útil para una mejor apreciación de los hechos y del marco general de referencia¹². Asimismo, cabe señalar que el Tribunal de Justicia no se considera vinculado por el Derecho de los Estados miembros en lo que respecta a la calificación de una asociación como persona jurídica y acepta

⁸ ADAM, V. R. y TIZZANO, A., *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2010, ps. 308 y ss. y jurisprudencia y doctrina allí citada.

⁹ El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene fuerza vinculante desde el 1-12-2009, establece: “Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia”.

¹⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18-3-75 en la causa 72/74, “Union syndicale”, en *Raccolta*, 1975, ps. 401 y ss., apartado 17.

¹¹ Como, por ejemplo, la participación de una asociación en el procedimiento que lleva a la adopción de una decisión sobre ayudas estatales. Véase la sentencia de Tribunal de Justicia de 2-2-88, en las causas acumuladas C-67, 68 y 70/85, “Van der Kooy”, en *Raccolta*, 1998, ps. 219 y ss., puntos 21 y ss.

¹² Véase la sentencia del Tribunal de Justicia del 28-5-2004, en las causas acumuladas T 125/03 y T 253/03, “Akzo Nobel”, en *Raccolta*, ps. II-315 y ss., punto 22 (17 y siguientes).

también los recursos de los grupos de hecho de personas afectadas por una decisión, siempre que puedan demostrar la existencia de un interés directo e individual¹³.

Una excepción es el ámbito de la protección del medio ambiente: en este contexto específico, como es bien sabido, el Tribunal ha declarado (en relación con la Directiva 85/337, modificada por la Directiva 2003/35) que “...el artículo 10 bis de la Directiva 85/337 se opone a una legislación que no reconoce a una organización no gubernamental que actúa a favor de la protección del medio ambiente, recogida en el artículo 1º, apartado 2º, de esta Directiva, la posibilidad de invocar, en el marco de un recurso contra una decisión de autorización de proyectos ‘que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente’ en el sentido del artículo 1º, apartado 1º, de la Directiva 85/337, la infracción de una norma del Derecho de la Unión que tenga por objeto la protección del medio ambiente, basándose en que esta norma protege únicamente los intereses de la colectividad y no los de los particulares”¹⁴.

La sentencia se dictó a raíz de una petición de decisión prejudicial del *Oberverwaltungsgericht* del *Land Nordrhein-Westfalen* (Alemania). Según el Derecho alemán, de acuerdo con las disposiciones de los §§ 42 II, 43 y 47 II de la *VwGO* y su interpretación por parte de la teoría jurídica y la jurisprudencia alemana, debe existir siempre una infracción de un derecho subjetivo del demandante. Por lo tanto, no sólo se excluye cualquier posibilidad de acción popular, sino que también es muy limitada la posibilidad de que se reconozca a las asociaciones que protegen intereses difusos la posibilidad de interponer un recurso. Salvo en los casos en que pueda hacerse referencia al artículo 64.1 de la *BNatschG*.

En cuanto a los demás sistemas nacionales de referencia, en el ordenamiento jurídico francés –aunque la acción popular está excluida y, por tanto, la condición de ciudadano no es suficiente para estar

¹³ Tribunal de Justicia, sentencia del 28-10-82 en la causa 135/8, *Raccolta*, 1982, p. 3799, puntos 11 y ss.

¹⁴ Tribunal de Justicia, sentencia del 12-5-2011, en la causa C-115/09, “*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*”, disponible en <http://eur-lex.europa.eu>, punto 50 de la fundamentación.

legitimado para ejercitar la acción de *excès de pouvoir*– la noción de interés para ejercitar la acción es concebida de forma muy amplia por la jurisprudencia, en consonancia con el carácter de acción de interés público que se reconoce a la acción de *excès de pouvoir*¹⁵.

Por último, en lo que respecta al ordenamiento jurídico español, si bien el artículo 24.2 de la Constitución española reconoce el interés en ejercitar la acción únicamente a las personas cuyos derechos o intereses legítimos hayan sido lesionados, el artículo 19 de la LJCA también reconoce la legitimación para ejercitar la acción a favor de las asociaciones y sindicatos que representen intereses difusos o colectivos y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto de forma extensiva¹⁶.

4. Como se ha señalado, el precepto en cuestión se ocupa de definir los requisitos del interés en ejercitar la acción, vinculándolo a la lesión o riesgo de lesión de intereses legítimos y derechos subjetivos.

También en la legislación italiana, el derecho a recurrir está vinculado a la necesaria titularidad de una posición jurídica sustancial por parte del demandante. Sin embargo, este requisito procesal es distinto del interés en ejercitar la acción y se denomina legitimación para ejercitar la acción o derecho a ejercerla¹⁷. Esto, que, al igual que en la norma del Código, está vinculado a la existencia de “una situación jurídica activa, amparada por el ordenamiento jurídico”¹⁸, encuen-

¹⁵ CHAPUS, R., *Droit du Contentieux Administratif*, 13ª ed., Montchrestien, Paris, 2008, ps. 467 y ss.

¹⁶ Para profundizar sobre este punto, véase RODRÍGUEZ SEGADO, L. M., *Legitimación activa de las asociaciones para impugnar la actividad administrativa: doctrina constitucional*, en *Cuadernos críticos del Derecho*, 2010/1, ps. 1 y ss.

¹⁷ CASSETTA, E., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2010, p. 807. El Consejo de Estado ha afirmado que “debe tenerse estrictamente presente la clara distinción entre la titularidad de una posición sustantiva diferenciada que habilita a un determinado sujeto para el ejercicio de la acción (legitimación para recurrir) y la utilidad derivada de la aceptación de la solicitud de nulidad (interés en el recurso) [...] La legitimación para recurrir presupone el reconocimiento de la existencia de una situación jurídica activa, amparada por el ordenamiento, referida a un bien de la vida que es objeto de la función desempeñada por la Administración o por un sujeto equivalente a ella” (Consejo de Estado, sec. III, 14-3-2018, Nº 1643; Consejo de Estado, plenario, 7-4-2011, Nº 4).

¹⁸ Consejo de Estado, sec. III, 14-3-2018 cit.

tra sus referencias en las normas que delimitan la competencia del juez administrativo.

En efecto, en el artículo 7º del decreto legislativo 104/2010 (Código del Proceso Administrativo), bajo el epígrafe de *Jurisdicción administrativa*, es donde el legislador italiano ha dispuesto que al juez administrativo se le confía la tutela de los intereses legítimos y, exclusivamente en las materias particulares señaladas por la ley, de los derechos subjetivos¹⁹. Por otra parte, este planteamiento, que limita la competencia del juez administrativo a los intereses legítimos, se derivaría directamente de las disposiciones constitucionales (arts. 103.1 y 113.1). Las disposiciones citadas sancionan un principio de división de competencias entre el juez ordinario y el juez administrativo, de modo que el primero es competente para conocer de los litigios relativos a la lesión de derechos subjetivos, mientras que el segundo lo es para conocer de los litigios relativos a la lesión de intereses legítimos. Excepcionalmente, para sectores particulares o materias previstas en normas específicas, el juez administrativo puede ser también requerido por la lesión de derechos subjetivos²⁰.

En términos generales, por lo tanto, en el sistema italiano la competencia del juez administrativo es más restringida en comparación con la que señala la norma del Código.

Además de la legitimación para actuar, como se ha dicho, el otro requisito de la acción ante el juez administrativo en el sistema italiano es, precisamente, el interés para actuar.

Sin embargo, esta noción, en este sistema, asume un alcance completamente diferente al señalado en la disposición del Código.

Como ya se ha señalado (*supra*, apartado 2º), en las normas del

¹⁹ Art. 7.1 del decreto legislativo 104/2010, por el que se desarrolla el art. 44 de la ley 69 de 18-6-2009, que delega en el gobierno la reorganización del proceso administrativo, Código del Proceso Administrativo.

²⁰ Sectores en los que existe un “inextricable nudo gordiano” que vincula posiciones de interés y derechos, por lo que, por razones de oportunidad, el legislador ordinario ha decidido ampliar el ámbito de competencia del juez administrativo también a los derechos subjetivos (véase, entre otras, Corte Constitucional, 6-7-2004, N° 204). Se trata de la llamada competencia exclusiva del juez administrativo en determinados bloques de materias.

procedimiento administrativo italiano no existe ninguna disposición específica que haga referencia al interés en ejercitar la acción como requisito previo a la misma.

Si acaso, se puede encontrar una referencia positiva a la noción en las normas de procedimiento civil, donde el artículo 100 del Código de Procedimiento Civil, retomando el artículo 36 del antiguo Código de Procedimiento, establece que “para ejercitar una acción judicial es necesario tener un interés” (art. 100 del Código de Procedimiento Civil).

El precepto, que sin embargo no ofrece una definición específica del concepto, ha sido profundizado y elaborado por la doctrina procesal-civil, según la cual el interés en ejercitar la acción²¹ es “el elemento material del derecho de acción y consiste en el interés en obtener la medida solicitada”²². Es “diferente del interés sustancial” para cuya protección se pretende la acción y es, por tanto, un “interés procesal secundario e instrumental con respecto al interés principal”²³. El interés en ejercitar la acción surge, por tanto, de “la necesidad de obtener la protección del interés sustancial del proceso y presupone, por tanto, la afirmación de la lesión de dicho interés”²⁴. En otras palabras, es “la relación de utilidad actual entre la lesión de un derecho que se ha afirmado y la medida de protección judicial que se solicita”²⁵.

Estos planteamientos doctrinales encuentran asonancia en los pronunciamientos jurisprudenciales, donde se afirma que el interés en ejercitar la acción constituye un requisito de la petición consistente

²¹ El interés en ejercitar la acción, junto con la capacidad jurídica, es una de las condiciones para ejercitarla. En efecto, es habitual distinguir entre las condiciones de la acción (interés y legitimación para obrar), que se concretan en un derecho a obrar, es decir, un “derecho al juicio y a la sentencia sobre el fondo” (LIEBMAN, T. E., *Manuale di Diritto Procedurale Civile*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 142), y los presupuestos procesales necesarios para la validez del juicio, cualquiera que sea la sentencia. Según la doctrina autorizada, se califican como presupuestos procesales la competencia, la regularidad fiscal, la legitimación *ad processum*, el experimento previo de conciliación, etc. (SATTA, S., *Diritto Processo Civile*, Cedam, Padova, 1973, p. 115).

²² LIEBMAN, ob. cit., p. 147.

²³ LIEBMAN, ob. cit., p. 145.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ LIEBMAN, ob. cit., p. 147.

en la necesidad de obtener un resultado útil jurídicamente apreciable y no realizable sin la intervención del juez²⁶.

En el marco del proceso administrativo, la noción de interés para ejercitar la acción como condición de admisibilidad de la misma ha sido sustituida sustancialmente por el Derecho Procesal Civil, al no existir una norma similar al artículo 100, CPC; por otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reelaborado el concepto de forma totalmente autónoma respecto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En efecto, ha sido destacado por una autorizada doctrina que, según los magistrados del Consejo Superior de Administración, el interés en recurrir contra la administración no debe entenderse genéricamente, en términos de idoneidad de la acción para alcanzar el resultado perseguido, sino “más específicamente como el interés del recurrente en obtener una utilidad o una ventaja (material o, en ciertos casos, moral) a través de la vía administrativa”²⁷; mientras que en el procedimiento

²⁶ Tribunal de Casación, sección 3ª, sentencia 5074 del 5-3-2007; Tribunal de Casación, sección 1ª, del 10-8-2000, Nº 565. Este principio encuentra excepciones en determinados tipos de acciones de conocimiento, como las acciones declarativas. Se ha observado a este respecto que el interés en ejercitar una acción de mera constatación no implica necesariamente que se produzca efectivamente una lesión de un derecho, siendo suficiente un estado de incertidumbre objetiva sobre la existencia de una relación jurídica y el alcance exacto de los derechos y obligaciones que de ella se derivan, siendo la eliminación de dicha incertidumbre un resultado útil y jurídicamente relevante que no puede alcanzarse sin la intervención del órgano jurisdiccional (Tribunal de Casación, Nº 7096/2012, 8464/2011, 13556/2008).

²⁷ TRAVI, A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, 2010, p. 192. En este sentido, el Consejo de Estado ha confirmado recientemente (sec. V, sentencia del 12-5-2020, Nº 2969) que, según una dirección jurisprudencial consolidada, el interés en ejercitar la acción está conectado con la “lesión de la posición jurídica del sujeto” y existe si “es posible identificar una utilidad de la que se beneficiaría el sujeto como consecuencia de la supresión de la medida” (Consejo de Estado, sec. II, del 20-6-2019, Nº 4233); se identifica en concreto en la ventaja que el recurrente puede conseguir como consecuencia de la estimación del recurso, y consiste en la “posibilidad concreta de perseguir un bien de la vida, incluso de carácter moral o residual, a través del proceso, en correspondencia con una lesión directa y actual del interés protegido” (Consejo de Estado, sec. V, del 7-1-2020, Nº 83; sec. II, del 24-6-2019, Nº 4305; sec. IV, del 1-3-2017, Nº 934; 23-8-2016, Nº 3672; sec. VI, del 21-3-2016, Nº 1156; sec. IV, del 20-8-2015, Nº 3952). Para las referencias jurisprudenciales sobre el hecho de que el interés también puede ser sólo instrumental, Consejo de Estado, sec. IV, del 9-10-2000, Nº 5342.

civil “el interés en ejercitar la acción permanece generalmente en un segundo plano, según el Consejo de Estado en el procedimiento administrativo el interés en ejercitar la acción adquiere siempre una importancia concreta”²⁸.

Especialmente en los recursos constitutivos (entre los que se encuentra el recurso de anulación de actos), la apreciación del interés para recurrir asume un valor especialmente importante: piénsese en una lista de clasificación de un concurso para la contratación de funcionarios, cuya legitimidad se impugna por la atribución a un candidato de una puntuación inferior a la debida, en la que, si el aspirante, ilegalmente degradado, no demuestra que la atribución de la puntuación correcta le habría colocado en una posición útil para la contratación, verá desestimado su recurso por falta de interés²⁹.

Según el Consejo de Estado, el interés en ejercitar la acción en la vía administrativa se encuentra “entre las condiciones necesarias tanto en el momento de la interposición del recurso judicial como en el de la adopción de la resolución”, con la consecuencia de que la carencia sobrevenida de esta condición fundamental en el curso del procedimiento determina la improcedencia del recurso³⁰.

Por último, la jurisprudencia ha identificado otros atributos del interés en recurrir, a saber, la personalidad (el resultado ventajoso debe afectar específica y directamente al recurrente), la actualidad (el interés debe poder existir en el momento del recurso) y la concreción (perjuicio concreto para el recurrente). Es precisamente la referencia a estas características la que ha llevado a la conclusión de que el interés en recurrir es insustancial en el caso de los recursos contra actos administrativos internos (por ejemplo, circulares), actos preparatorios (por ejemplo, dictámenes), actos legislativos (reglamentos) o actos generales

²⁸ TRAVI, ob. cit.

²⁹ *Ibidem*. En la jurisprudencia, esta demostración del demandante se denomina “prueba de resistencia”. El principio surge, sobre todo, en los recursos de anulación relativos a los procedimientos públicos (por ejemplo, los procedimientos de adjudicación de contratos) en los que la prueba de resistencia debe realizarse asumiendo la adjudicación de la puntuación debida al demandante y/o la adjudicada erróneamente al ganador. Sobre este punto, Consejo de Estado, sec. V, del 13-11-2020, N° 7000.

³⁰ Consejo de Estado, sec. V, del 23-6-2011, N° 3810. Recientemente, Consejo de Estado, sec. IV, del 6-12-2019, N° 8349.

(por ejemplo, planes reguladores), en los que, en todos estos casos, el perjuicio sólo puede ser producido por el acto final del procedimiento o por un acto que produzca efectos externos o sólo en presencia de un acto de ejecución³¹.

El interés para actuar, como ya se mencionó en el párrafo introductorio, en el sistema jurídico italiano, está anclado a la situación jurídica subjetiva sustancial del interés legítimo³².

Por lo que respecta a la titularidad del interés para actuar por parte de los sujetos destinados a la defensa de un interés difuso o colectivo (apartado 3º de la norma en comentario), debe subrayarse que en el sistema nacional italiano no existe un principio similar al de la norma en comentario, sino todo lo contrario. En el sistema predomina una visión individualista de la protección de los derechos, basada “en el interés personal de emprender acciones legales” de derivación románica y muy difícil de ceder a una visión más amplia y menos formalista.

La evolución hacia una nueva visión es el resultado de una lenta gestación jurisprudencial que ha llevado a la concepción según la cual

³¹ TRAVI, ob. cit., p. 193.

³² Véase D'ORSOGNA, M., *Giustizia Amministrativa*, F. G. Scoca, Giappichelli, 2009, p. 270. En particular, el interés en actuar que presupone las llamadas acciones colectivas según el art. 1.1 del decreto legislativo 198 del 20-12-2009, que sin embargo han tenido poco éxito en el proceso administrativo. De acuerdo con el citado precepto, “los titulares de intereses jurídicamente relevantes y homogéneos de una pluralidad de usuarios y consumidores” podrán dirigirse contra las administraciones públicas y los concesionarios de servicios públicos, con el fin de que se restablezca el correcto desempeño de una función o la adecuada prestación de un servicio, si de la vulneración de los plazos o de la falta de emisión de actos administrativos de carácter general que sean obligatorios y no tengan contenido normativo, se deriva una lesión directa, concreta y actual para sus intereses, que deberá dictarse dentro y no más tarde de un plazo fijado por una ley o reglamento, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las cartas de servicios o la violación de las normas cualitativas y económicas establecidas, para los concesionarios de servicios públicos, por las autoridades encargadas de la regulación y el control del sector y, para las administraciones públicas, definidas por las mismas de acuerdo con las disposiciones sobre prestaciones contenidas en el decreto legislativo 150 del 27-10-2009, en línea con las orientaciones de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, en consonancia con las directrices definidas por la Comisión de Evaluación, Transparencia e Integridad de las Administraciones Públicas a la que se refiere el artículo 13 del mismo decreto y de acuerdo con el calendario definido por el decreto legislativo 150 de 27-10-2009.

el interesado puede ser apoyado en un juicio relativo a la protección de sus derechos también por una asociación, a la que ha conferido un poder para ello.

La asociación no sustituye al interesado, sino que le apoya *ad adiuvandum*³³.

La cuestión de la legitimidad de las asociaciones que protegen “intereses difusos” es obviamente diferente. A pesar de algunos reconocimientos legislativos que han atribuido expresamente legitimidad activa a determinados sujetos para la protección de intereses difusos (nos referimos a la ley de creación del Ministerio de Medio Ambiente L. de 8-7-86, 349, que reconoce la legitimidad de las asociaciones proteccionistas identificadas por decreto pero también a la L. de 30-7-98, 281, que reconoce la legitimidad de las asociaciones de usuarios de servicios públicos). Más recientemente, el artículo 146, párrafo 12, del Código del Patrimonio Cultural y del Paisaje (decreto legislativo 42 de 22-1-2004), prevé la posibilidad de impugnar la autorización paisajística, mediante recurso ante el tribunal administrativo regional o mediante la interposición de un recurso extraordinario ante el presidente de la República, por parte de las asociaciones representativas de intereses difusos identificados en virtud de las disposiciones legales vigentes en materia de medio ambiente y de daños ambientales, y por parte de cualquier otro sujeto público o privado que tenga interés, incluso cuando no haya participado en el procedimiento en primera instancia.

Queda, sin embargo, un vacío legal que alimenta el enfrentamiento entre quienes, salvo en los casos típicos, excluyen en general la legitimación activa de las asociaciones para la protección de intereses difusos por considerar que los intereses generales e indiferenciados no pueden transformarse en intereses legítimos³⁴ y quienes, en cambio, son partidarios de la legitimación de estas figuras subjetivas cuando han formalizado, en sus estatutos o en otro acto constitutivo, la referencia a los intereses cuya protección invocan ante los tribunales administrativos³⁵.

³³ Recientemente, Consejo de Estado, sec. IV, del 29-4-2020, N° 2733.

³⁴ Consejo de Estado, sec. VI, del 15-12-98, N° 884, en F. I. 1999-III, 74; GALLO, C. E., *Manuale di Giustizia Amministrativa*, Torino, 2001, ps. 68 y ss.

³⁵ El debate es referido por D'ORSOGNA, ob. cit., p. 271. Para la tesis favorable,