

Nº 18  
Segundo trimestre 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**Número 18. Junio 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

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.

## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción .....	9
-------------------------------	---

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE EL INCUMPLIMIENTO POR EL PLAN HIDROLÓGICO DEL TAJO DE 2016 DE LA REGULACIÓN SOBRE CAUDALES ECOLÓGICOS Y OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES.

D <sup>a</sup> María Soledad Gallego Bernad .....	15
---	----

LA DEMOLICIÓN DE INMUEBLE ORDENADA POR LOS ÓRGANOS JUDICIALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

D. Antonio J. Navarro Espejo .....	47
------------------------------------	----

LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN (II): LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza .....	109
----------------------------------	-----

EL OBJETIVO DEL CONTRATO PÚBLICO Y SU DIVISIÓN.

D. José Enrique Candela Talavero .....	175
--	-----

### **SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS.

D. Jans Erik Caveró Cárdenas .....	235
------------------------------------	-----

## **COMENTARIOS DE SENTENCIAS**

RESEÑA SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 47/2019, DE 8 DE ABRIL DE 2019, SOBRE LA FORMA DE REALIZACIÓN DE LA PRIMERA CITACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA AÚN NO PERSONADA, QUE ACUERDA QUE EN EL CASO MENCIONADO DEBIÓ MATERIALIZARSE POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO AL DOMICILIO DESIGNADO POR LA ACTORA Y NO MEDIANTE LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA HABILITADA.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 283

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 68/2019, DE 28 DE ENERO DE 2019, (Nº DE RECURSO: 4580/2017): LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora..... 299

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 317**

## EDITORIAL

Siguiendo el criterio establecido por la OCDE en su Recomendación sobre Integridad Pública de 26 de enero de 2017, el sector público debería implementar sistemas de integridad, promover una cultura ética y ejercer el liderazgo necesario en este ámbito y, por último, demostrar una rendición de cuentas (accountability) real y efectiva.

Además, los sistemas de integridad a los que hace referencia la recomendación de la OCDE, deberían utilizar modelos de control interno y de gestión del riesgo, de forma similar a la metodología utilizada por las empresas del sector privado cuando establecen y gestionan sus sistemas de compliance.

Los códigos éticos son una pieza clave dentro de los sistemas o marcos de integridad. Su aprobación se torna necesaria en un contexto en el que cada vez más, el conjunto de la ciudadanía demanda mayores dosis de transparencia e integridad institucional frente a los casos de corrupción.

El buen gobierno y el derecho a la buena administración, como derecho de los ciudadanos exigen adoptar instrumentos que garanticen su cumplimiento, como es el diseño de una infraestructura ética dentro de un marco de integridad institucional, en el que la elaboración, aprobación y evaluación de un código ético se convierte en una pieza clave.

La finalidad pretendida, no es otra que, promover la ejemplaridad a través de la integridad, trasladando de manera transversal los valores y principios a las políticas que conforman la agenda del sector público, es decir, a la gestión, preservar la imagen de la institución, y fundamental, recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Otra pieza clave dentro de los marcos de integridad en el sector público, lo constituye el canal de denuncia.

En el ámbito privado, los sistemas de denuncias internas son una clara exigencia directa de programas de compliance y han ido proliferando, desde que, a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, se introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

La Unión Europea ha dado un paso importante al aprobar el pasado 16 de abril, la Directiva de Protección a los Denunciantes de Corrupción (conocidos en inglés como «whistleblowers»).

De este modo, se pretende proteger a todos aquellos denunciantes que informen sobre corrupción o fraudes en materia de fraude fiscal; blanqueo de capitales; contratación pública; seguridad en los productos y el transporte; protección al medio ambiente; salud pública; protección de los consumidores y protección de datos. Y lo más importante de todo, prohíbe cualquier represalia contra quienes se atrevan a sacar a la luz irregularidades en empresas privadas y organismos públicos.

En el sector público están sujetas "*todas las entidades jurídicas públicas, incluidas las entidades que sean propiedad o estén sujetas al control de una entidad jurídica pública*" (art. 8.9 Directiva). No obstante, se permite a los Estados eximir de la obligación de establecer cauces internos de denuncia a los municipios

de menos de diez mil habitantes o con menos de cincuenta empleados, así como a otras entidades del sector público con menos de cincuenta empleados.

Sin lugar a dudas, la Directiva constituye un hito en temas de ética e integridad, ensalzando el canal de denuncia en pilar fundamental de la estructura marco de integridad.

EL CONSEJO DE REDACCIÓN



**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**COMENTARIOS DE  
SENTENCIAS**



**COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 68/2019 DE 28 DE ENERO DE 2019 (Nº DE RECURSO: 4580/2017): LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.**

“COMMENT TO SUPREME COURT RULING Nº 68/2019 OF JANUARY 28, 2019 (RESOURCE NO.: 4580/2017): THE LEGITIMATION OF THE COMPLAINANT IN A SANCTIONING PROCEDURE BEFORE THE CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE JURISDICTION.”

**Leopoldo J. Gómez Zamora**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.  
Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración.

Fecha de presentación del comentario: 9 de abril de 2019.

**Resumen:** En la STS nº 68/2019 de 28 de enero de 2019 (nº de recurso: 4580/2017) se trata sobre la legitimación del denunciante en el proceso contencioso-administrativo, llegando a la conclusión de que no cabe apreciar legitimación cuando no existe un interés directo en el asunto y que no debe confundirse el interés legítimo con una satisfacción personal o moral del denunciante/perjudicado. Aporta la sentencia comentada una serie de criterios sistemáticamente recogidos al respecto que podrían resumirse del siguiente modo: 1. Denunciante no es lo mismo que interesado; por el simple hecho de su denuncia, el denunciante no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones. 2. La legitimación del denunciante depende de que sea titular de un interés legítimo. 3. Puede considerarse interés legítimo que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular. 4. La regla general es que no hay legitimación para solicitar la imposición de una sanción o agravación de la ya impuesta por no considerarse un beneficio o ventaja que se corresponda con un interés legítimo. 5. Se podría admitir legitimación cuando el interés en que se imponga una sanción pudiese tener incidencia directa en su esfera patrimonial. 6. Para que pueda haber legitimación no cabe invocar un mero interés formal.

**Palabras clave:** legitimación, denunciante, procedimiento sancionador, jurisdicción contencioso-administrativa.

**Abstract:** In the STS no. 68/2019 of January 28, 2019, it deals with the legitimacy of the complainant in the contentious-administrative proceeding, concluding that no legitimation can be established when there is no direct interest in the matter and that it should not

confusing the legitimate interest with a personal or moral satisfaction of the complainant / injured party. The commented sentence provides a series of criteria systematically collected in this regard that could be summarized as follows: 1. Whistleblower is not the same as interested; by the simple fact of his complaint, the complainant has no legitimate interest to demand the imposition of sanctions. 2. The legitimacy of the complainant depends on the holder of a legitimate interest. 3. It may be considered a legitimate interest for the administrative body to carry out an investigation and verification activity in order to verify whether irregular conduct has occurred. 4. The general rule is that there is no legitimation to request the imposition of a sanction or aggravation of the already imposed because it is not considered a benefit or advantage that corresponds to a legitimate interest. 5. Legitimacy could be admitted when the interest in imposing a penalty could have a direct impact on its patrimonial sphere. 6. So that there can be legitimacy, a mere formal interest can.

**Key words:** legitimation, complainant, sanctioning procedure, contentious-administrative jurisdiction.

**Sumario:** I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.- II. OBJETO Y RESOLUCIÓN.- III. CRITERIOS DEL TS SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN UN PROCESO SANCIONADOR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.- A) LA LEGITIMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: EL INTERÉS LEGÍTIMO.- B) CRITERIOS SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE RECOGIDOS POR LA STS Nº 68/2019 DE 28 DE ENERO DE 2019.- 1. Denunciante no es lo mismo que interesado; por el simple hecho de su denuncia, el denunciante no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones.- 2. La

legitimación del denunciante depende de que sea titular de un interés legítimo.- 3. Puede considerarse interés legítimo que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular.- 4. La regla general es que no hay legitimación para solicitar la imposición de una sanción o agravación de la ya impuesta por no considerarse un beneficio o ventaja que se corresponda con un interés legítimo.- 5. Se podría admitir legitimación cuando el interés en que se imponga una sanción pudiese tener incidencia directa en su esfera patrimonial.- 6. Para que pueda haber legitimación no cabe invocar un mero interés formal.

## **I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.**

En la sentencia que aquí se comenta, **STS nº 68/2019 de 28 de enero de 2019 (nº de recurso: 4580/2017) cuyo ponente ha sido D. Diego Córdoba Castoverde**, se produjo el siguiente supuesto de hecho:

Un cliente denunció a su letrado ante el colegio de abogados por estar disconforme con su actuación profesional, concretamente por haber dejado transcurrir el plazo legalmente establecido para interponer el recurso de apelación en una causa penal. Dicha corporación impuso al letrado una sanción leve y el denunciante recurrió en alzada solicitando una sanción más grave.

El recurso de alzada fue desestimado por falta de legitimación del denunciante.

Se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue inadmitido por el Juzgado de lo contencioso-administrativo señalando que el denunciante no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo que el transgresor sea sancionado.

El denunciante recurrió en apelación y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) estimó el recurso al considerar que el denunciante perjudicado, víctima de la infracción cometida, tiene legitimación para intervenir en el procedimiento sancionador, tanto en la instancia administrativa como judicial, ostentando un interés legítimo a que su daño sea reparado y sea tenido en cuenta a la hora de imponer la sanción retributiva de la infracción cometida, acorde con la entidad del sufrimiento producido.

Frente a la sentencia se planteó recurso de casación en el que el Tribunal Supremo (TS) analizó la legitimación del denunciante en los procedimientos sancionadores administrativos.

El TS finalmente anula la resolución del TSJ y confirma la del Juzgado al no apreciar *que el denunciante tuviera un interés legítimo, pues no ha resultado acreditado que la situación jurídica del denunciante-recurrente experimente ventaja alguna por el hecho de que la sanción por él pretendida sea superior a la impuesta, debiendo negarse, en consecuencia, legitimación para recurrir en sede contencioso-administrativa, sin que ello implique violación del artículo 24 de la Constitución, pues este derecho también queda satisfecho ante una decisión fundada de inadmisión y no abarca el derecho a que la respuesta de los tribunales se acomode al deseo del recurrente.*

La verdadera utilidad de la resolución judicial analizada se debe más a la sistematización que realiza y el esfuerzo que recoge por establecer de una forma sencilla y útil los criterios esenciales para analizar la cuestión controvertida. Podrán darse situaciones prácticas que no se acomoden miméticamente en ningún de los supuestos que facilita el TS pero sin duda los criterios podrán ser extrapolables para la adopción de una mejor decisión ya en vía administrativa ya en vía judicial.

Este comentario no pretende abordar la resolución judicial de una forma crítica sino simplemente poner de manifiesto su utilidad y claridad exponiendo las conclusiones a las que ha llegado. Ningún mérito tiene este comentario que no sea el de hacer un esquema resumido de la sentencia.

## **II. OBJETO Y RESOLUCIÓN.**

La sentencia aborda la legitimación del denunciante para impugnar ante los tribunales contencioso-administrativos la sanción impuesta en un procedimiento sancionador, pretendiendo la modificación y consiguiente agravación de la infracción apreciada y de la sanción impuesta.

La sentencia del TSJ impugnada en casación consideraba que la existencia de un interés legítimo no puede ser identificado tan solo con un interés material sino también con un interés moral como una línea jurisprudencial aperturista del interés legítimo.

La sentencia del TS recupera la línea más consolidada sobre el interés legítimo negando la legitimación por un mero interés moral. En la sentencia que se comenta se viene a ratificar la doctrina ya existente sobre la materia que no reconoce que la legitimación pueda girar en torno

a un interés subjetivo y general, sino que debe estar objetivado de algún modo. El verdadero interés de la resolución judicial no solo reside en el pronunciamiento que realiza, que viene a confirmar otros anteriores, sino el repaso sistematizado que realiza de las distintas situaciones en que se puede o no reconocer la legitimidad del denunciante para entablar un recurso jurisdiccional.

En dicho contexto el TS resuelve la concreta situación planteada conforme a varios criterios:

1º En primer lugar sostiene que deben establecerse diferencias entre el denunciante-perjudicado y un tercero.

2º Establece cierta posibilidad de ejercer un control efectivo de la potestad sancionadora por personas diferentes al imputado.

3º El hecho de haberse reconocido al denunciante legitimación en vía administrativa no implica reconocer esa misma legitimación en sede judicial.

4º Y finalmente afirma el TS *por lo que respecta a la existencia de un interés moral del denunciante, como interés legitimador para recurrir la sanción impuesta en sede contencioso administrativa, hemos de reiterar y confirmar la jurisprudencia que afirma que la clave para la determinación de la concurrencia de interés legítimo, a efectos de impugnar la resolución dictada en vía administrativa, debe examinarse a la luz de si la acción dirigida a la impugnación de la sanción impuesta puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera jurídica, que se plasme en un interés real.*

*Ya hemos señalado que ese interés, en su faceta positiva o negativa (supresión de una carga o desventaja) no*

*puede identificarse con el interés moral o la satisfacción personal o espiritual del afectado. **El mero interés moral de que se sancione al denunciado, no es suficiente para fundamentar su legitimación** STS de 26 de noviembre de 2002 y de 22 de mayo de 2007 (rec. 6841/2003), STS de 3 de febrero de 2011 (rec. 4728/2007), entre otras.*

***En definitiva, no debe confundirse el interés legítimo con una satisfacción personal o moral del denunciante/perjudicado, ni sustentar su legitimación en el intento de paliar "el ataque moral sufrido, provocando una cicatrización de la herida espiritual sufrida" o en su "desasosiego y desmoralización", tal y como pretende la sentencia recurrida en casación. Cuando el denunciante/perjudicado lo que pretende discutir en sede jurisdiccional es la gravedad de la infracción y sanción impuesta, y para ello aduce un perjuicio a su esfera moral, que no le reporta un beneficio o ventaja material alguno, fuera de la satisfacción personal en que se cumpla con la legalidad y se imponga la sanción que él considera justa y adecuada, se confunde el interés legítimo con un interés por la defensa de la legalidad, que no queda amparada en nuestro ordenamiento jurídico fuera de los excepcionales supuestos en los que se reconoce una acción pública.***

Quedando el debate jurídico de la situación planteada zanjado de forma clara, el TS aporta adicionalmente una lectura sistematizada de la jurisprudencia sobre la legitimación del denunciante ante el orden contencioso-administrativo que se constituye una aportación muy práctica para analizar la cuestión. En el siguiente apartado reproduciremos de forma ordenada estas conclusiones que recoge el TS.

### III. CRITERIOS DEL TS SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE EN UN PROCESO SANCIONADOR ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

#### A) LA LEGITIMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: EL INTERÉS LEGÍTIMO.

El procedimiento sancionador se regula ahora como una especialidad del procedimiento administrativo que se inicia de oficio, pero antes de la iniciación pueden hacerse una serie de actos o actuaciones previas entre las que estaría el de recepción de una denuncia. El artículo 62.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) define la **denuncia** como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo. Una vez presentada la denuncia la Administración debe analizar si el denunciante puede o debe ser interesado en el procedimiento administrativo sancionador. A este respecto añade el artículo 62. 5 LPACAP que **la presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.**

El **interesado en el procedimiento administrativo** tiene un contenido amplio, definiéndose en el artículo 4 de la LPACAP del siguiente modo:

- a) Quienes promuevan el procedimiento administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Así las cosas, la primera decisión sobre la situación del denunciante como interesado en el procedimiento debe verse en la tramitación del mismo y los criterios que exterioriza y resume el TS pueden servir de guía para analizar cuando puede concurrir un interés legítimo que ampare la intervención del denunciante como interesado.

Por otro lado, la **legitimación en el ámbito contencioso-administrativo** se encuentra regulada en los artículos 19 a 21 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) que determina que gire en torno al interés legítimo en la pretensión ejercitada. Dice el artículo 19.1 a) de la LJCA que están **legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.**

Se colige de lo anterior que el interés legítimo debe ser analizado caso por caso y que una labor relevante consiste en que el mismo quede correctamente identificado y de forma concreta y precisa: *"de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto"* [SSTS

de 13 de diciembre de 2005 (recurso 120/2004) y 20 de marzo de 2012 (recurso 391/2010)].

B) CRITERIOS SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL DENUNCIANTE RECOGIDOS POR LA STS Nº 68/2019 DE 28 DE ENERO DE 2019.

Sobre la legitimación del denunciante el Tribunal Supremo fija ciertos elementos esenciales en la sentencia comentada (FJ 2º STS nº 68/2019 de 28 de enero de 2019) que en este comentario resumimos del siguiente modo:

**1. Denunciante no es lo mismo que interesado; por el simple hecho de su denuncia, el denunciante no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones.**

Como regla general, **el denunciante, por el simple hecho de su denuncia, no tiene interés legitimador para exigir la imposición de sanciones**, sean pecuniarias o de otro tipo. Así, se ha afirmado de forma reiterada que *"ciertamente, de la condición de denunciante, únicamente y por sí misma, no se deriva legitimación para impugnar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, pues como se viene reiteradamente sosteniendo por la jurisprudencia **el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada** o titularidad de un derecho o interés legítimo en palabras del art. 19 de la LJCA "*. (STS, Sala Tercera de 18 de mayo de 2001 -recurso 86/1999 - que recoge sentencias anteriores de 16 de marzo de 1982 y 28 de noviembre de 1983).

## **2. La legitimación del denunciante depende de que sea titular de un interés legítimo.**

**El denunciante podrá tener legitimación cuando además de ser denunciante, sea titular de un interés legítimo.** En este sentido, la STS de 24 de enero de 2000, sostiene que el denunciante puede tener legitimación activa cuando "*la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro para el legitimado*". Es por ello, que en la determinación de cuando existe o no ese beneficio o perjuicio hay que acudir a cada supuesto concreto. El Tribunal Supremo, en sentencia de 30 de enero de 2001, ha señalado que "[...] *el dato de si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés*". (SSTS de 21 de noviembre de 2005, 30 de noviembre de 2005 y más recientemente STS de 22 de mayo de 2007 (rec. 6841/2003).

## **3. Puede considerarse interés legítimo que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular.**

**Se ha reconocido la legitimación activa del denunciante cuando el interés que hace valer en la demanda se centra en **que se desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular** que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar**

(SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª, de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/2001), 17 de marzo de 2005 (rec. 44/02), 5 de diciembre de 2005 (rec. 131/2002), 26 de diciembre de 2005, 19 de octubre de 2006 (rec. 199/2003) y 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003), entre otras). Por ello, **se ha admitido legitimación para impugnar el archivo de un procedimiento sancionador cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una sanción sino que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación suficiente a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular** que merezca una respuesta en el marco de las atribuciones que dicho órgano tiene encomendadas (por todas STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 12 de febrero de 2007 (rec. 146/2003).

**4. La regla general es que no hay legitimación para solicitar la imposición de una sanción o agravación de la ya impuesta por no considerarse un beneficio o ventaja que se corresponda con un interés legítimo.**

Sin embargo, **se ha negado legitimación para solicitar la imposición de una sanción o agravación de la ya impuesta**. La jurisprudencia se asienta en la idea de que la imposición o no de una sanción, y con mayor motivo cuando lo que se pretende es cuestionar la gravedad de la sanción impuesta, **no produce, como regla general, efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera** (SSTS de 25 de marzo de 2003 y las que en ella se citan de 12 de diciembre de 2012, 19 de diciembre de 2017 y STS nº 1033/2018, de 18 de junio (rec. 178/2017)). Partiendo de esta consideración, se afirma que "*el interés*

*determinante de la legitimación de un denunciante no comprende, [...] que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador"* (STS, Sala Tercera, Sección Séptima, de 14 de diciembre de 2005 (rec. 101/2004) y STS de 13 de octubre de 2004 (rec. 568/01). Esta jurisprudencia ha llevado a esta Sala a denegar la legitimación en numerosos supuestos de actores que reclamaban alguna sanción ante el Consejo General del Poder Judicial, en materia de disciplina de entidades bancarias (STS de 24 de enero de 2.007 rec. 1.408/2.004) o en materia de contabilidad (STS de 11 de abril de 2.006 -RC 3.543/2.003), entre otras.

**Así, la jurisprudencia ha descartado que puedan considerarse como beneficios o ventajas la mera alegación de que "la imposición de la sanción constituye por sí misma la satisfacción de un interés"** (STS de 23 de mayo de 2003 y 3 de noviembre de 2005). La STS de 26 de noviembre de 2002 ha afirmado que **"el denunciante ni es titular de un derecho subjetivo a obtener una sanción contra los denunciados, ni puede reconocérsele un interés legítimo a que prospere su denuncia, derecho e interés que son los presupuestos que configuran la legitimación, a tenor del artículo 24,1 de la Constitución y del art. 31 de la Ley 30/92 , sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de los hechos, para el denunciante [...]"**. Jurisprudencia que ha permanecido constante en las STS de 12 de diciembre de 2012, de 19 de diciembre de 2017 y de 14 de junio de 2018 (rec. 474/2017) entre otras muchas, afirmándose que **no se ostenta legitimación para la imposición o no de una sanción por entender que "no produce efecto positivo alguno en la esfera**

**jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera**".

**5. Se podría admitir legitimación cuando el interés en que se imponga una sanción pudiese tener incidencia directa en su esfera patrimonial.**

Ello no impide apreciar la existencia de un interés legítimo en algunos casos. Así, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 11 de abril de 2006 (rec. 2543/2003) señalaba que "[...] *Así, si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una sanción y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente sancionador (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, sentencia de 14 de diciembre de 2005, recurso directo 101/2004)*" y la STS 21 de septiembre de 2015 (rec. 4179/2012) **lo ha admitido cuando el interés en que se imponga una sanción pudiese tener incidencia directa en su esfera patrimonial**. También se ha reconocido cuando le reporte ventajas que no necesariamente ha de vincularse con la posibilidad de obtener una reparación por los daños y perjuicios causados por la conducta denunciada, sino que **puede traducirse en la adopción de diversas medidas correctoras en defensa de la competencia, como las destinadas a acordar el cese de la conducta infractora que le perjudica** (STS de 19 de octubre de 2015 (rec. 1041/2013) **o la obtención de beneficios**

**competitivos** (STS de 18 de junio de 2014 (rec. 2096/2013), 17 de julio de 2014 (rec. 3471/2013)).

**6. Para que pueda haber legitimación no cabe invocar un mero interés formal.**

Finalmente, **se ha negado esa legitimación cuando se invoca un mero interés moral** afirmándose que *"sin que valgan como sostenedores de ese interés los argumentos referidos a que se corrijan las irregularidades, o a que en el futuro no se produzcan, o a la satisfacción moral que comportaría la sanción, o la averiguación de los hechos, para el denunciante, (...)"* (STS, de 26 de noviembre de 2002 y de 22 de mayo de 2007 (rec. nº 6841/2003)).