



Roj: **STS 494/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:494**

Id Cendoj: **28079130032019100043**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/01/2019**

Nº de Recurso: **4580/2017**

Nº de Resolución: **68/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 1289/2017,**  
**ATS 720/2018,**  
**STS 494/2019**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 68/2019**

Fecha de sentencia: 28/01/2019

Tipo de **procedimiento**: R. CASACION

Número del **procedimiento**: 4580/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/01/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: AVJ

Nota:

R. CASACION núm.: 4580/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 68/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

En Madrid, a 28 de enero de 2019.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 4580/2017, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Cuartero Rodríguez en nombre y representación de don Rubén , bajo la dirección letrada de don Gregorio Rodríguez Lozano, contra la sentencia de 26 de mayo de 2017 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, con sede en Albacete, en el recurso de apelación número 103/2016 , sobre sanción disciplinaria.

Ha intervenido como parte recurrida la Procuradora de los Tribunales doña Marta Granda Porta en nombre y representación de don Mauricio , con la asistencia del Letrado don Sebastián D. Serrano.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** La Procuradora de los Tribunales doña Pilar Cuartero Rodríguez, actuando en nombre y representación de D. Rubén contra la sentencia nº 246/2017, de 26 de mayo de 2017 dictada en apelación por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla -La Mancha, con sede en Albacete .

Son hechos relevantes para este recurso de casación los siguientes:

- D. Mauricio , denunció ante el colegio de abogados al letrado Sr. Rubén , disconforme con su actuación profesional en la defensa de una causa penal por un delito de lesiones. El Colegio de Abogados de **Ciudad Real**, por resolución de 7 de octubre de 2009, impuso al letrado Sr. Rubén una sanción por la comisión de una falta leve.

- D. Mauricio recurrió en alzada la sanción impuesta pretendiendo que se impusiera a dicho letrado una sanción más grave. El Pleno del Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha, por resolución de fecha 5 de octubre de 2010, desestimó el recurso de alzada por falta de legitimación del denunciante.

- D. Mauricio interpuso recurso contencioso-administrativo, que correspondió al Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de **Ciudad Real**. Por sentencia de 6 de julio de 2015 , se inadmitió el recurso por falta de legitimación del recurrente, de conformidad con lo establecido en los artículos 19.1.a) en relación con el art. 69.b) de la Ley 29/98 . La sentencia consideró, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ( STS de 6 de octubre de 2009 ), que el denunciante no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo que el transgresor sea sancionado, por lo que declaró la inadmisión del recurso contencioso.

- D. Mauricio recurrió en apelación al entender que estaba legitimado para recurrir la sanción impuesta al abogado, al considerarla insuficiente, solicitando una sanción más grave.

- La sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, de 26 de mayo de 2017 , ahora recurrida en casación, estimó el recurso de apelación 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.

Por ello, estimó el recurso de apelación y anuló la sentencia del juzgado. Así mismo, anuló los acuerdos administrativos impugnados, declarando que la infracción cometida por el Letrado D. Rubén debe ser calificada como muy grave, de conformidad con el art. 63.1.6 del Reglamento del turno de oficio del Colegio de Abogados de **Ciudad Real** de 20 de diciembre de 2001, ordenando al órgano competente del Colegio de Abogados la imposición de la sanción que corresponda, con libertad de criterio, de acuerdo con la calificación de muy grave apreciada por la sentencia.

Contra esta sentencia D. Rubén interpone recurso de casación.



**SEGUNDO.** Mediante Auto de 7 de febrero de 2018, la sección primera de este Tribunal Supremo admitió el recurso de casación declarando que habiéndose apartado deliberadamente el órgano judicial de instancia de la jurisprudencia existente por considerarla errónea y al amparo del supuesto contemplado en el art. 88.3.b) ("cuando dicha resolución se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea"), el interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar, aclarar y, en su caso, matizar la jurisprudencia que interpreta el artículo 19.1 a) LJCA respecto de la posible legitimación del denunciante en el **procedimiento** administrativo **sancionador** para impugnar en la vía contencioso-administrativa las resoluciones dictadas en aquél **procedimiento**, bien pretendiendo la imposición de una sanción bien pretendiendo la modificación de la sanción impuesta.

**TERCERO** . El representante legal de D. Rubén formalizó la interposición de su recurso de casación argumentando, en síntesis, que:

La sentencia impugnada infringe lo dispuesto en el art. 19.1 a) de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, y la jurisprudencia que de manera reiterada lo ha interpretado en relación con la legitimación del denunciante en los **procedimientos sancionadores** administrativos para impugnar en vía contencioso-administrativa las resoluciones dictadas en los mismos, bien pretendiendo la imposición de una sanción, bien pretendiendo la modificación de la sanción impuesta.

La sentencia impugnada considera que el "[...] perjudicado, víctima de la infracción cometida, a quién se le causa un daño moral que le legitima para intervenir en el **procedimiento sancionador** tanto en la instancia administrativa como judicial, que merece ser reparado y ser tenido en cuenta a la hora de imponer la sanción retributiva de la infracción cometida, acorde con la entidad sufrimiento producido". Sin embargo, el recurrente considera que el denunciante en un **procedimiento sancionador**, de acuerdo con la jurisprudencia, no tiene legitimación para pretender la imposición de una sanción o para pretender la modificación (agravación) de la sanción impuesta.

Argumenta que las líneas fundamentales de la jurisprudencia sobre la legitimación del denunciante en un **procedimiento sancionador**, expresadas, entre otras muchas, en las Sentencias STS de 6 de octubre de 2009 y STS de 20 de diciembre de 2012 son las siguientes:

1º) Se niega la condición de interesado al denunciante en el **procedimiento sancionador** para impugnar la resolución final del mismo. Ello implica que no puede solicitar ni la imposición de una sanción, si es que hubiera habido absolucón, ni tampoco la agravación de la misma. Sólo se ha venido admitiendo la posibilidad de impugnar el archivo de las actuaciones.

Es decir, al denunciante se le reconoce el derecho a que la Administración investigue los hechos por él denunciados y a que, a resultas de ello, pueda tramitar eventualmente un **procedimiento sancionador**.

2º) La razón fundamental de ello es que la Ley no reconoce un derecho subjetivo o un interés legítimo al denunciante para que el denunciado sea sancionado, y ello incluso en el caso de que dicho denunciante sea cualificado, es decir, haya sido la víctima de aquél.

No se reconoce en la Ley, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Penal, el derecho a ejercer la acción popular (ni tampoco a la particular).

Es más, cuando la jurisprudencia ha indagado sobre la posibilidad de la existencia de un hipotético interés legítimo en el denunciante (la inexistencia de un derecho subjetivo es evidente), el argumento fundamental utilizado para desestimar la existencia del mismo siempre ha sido el siguiente: si no produce un efecto positivo en su esfera jurídica o no le elimina una carga o gravamen, no hay interés legítimo alguno que se pueda argüir.

3º) A dichas argumentaciones se une otra relacionada con el reparto de roles entre la Administración y los Tribunales de Justicia en el ámbito **sancionador**. La potestad para sancionar es la Administración, mientras que le compete a los Tribunales, dado el carácter *revisor* de la jurisdicción contencioso-administrativa, controlar la legalidad de los actos administrativos pero sin que ello suponga sustituir a la Administración en el ejercicio de dicha potestad.

La Sentencia impugnada considera que el denunciante sí está legitimado, fundamentando el mismo en un presunto "*Interés moral*" que concreta "[...] En ese sentido, negar la condición de interesados en el eventual **procedimiento** disciplinario es tanto como cerrar los ojos ante la evidencia, pues no cabe duda de que la posible imposición de una sanción al responsable de la falta suscitará en aquéllos un beneficio de carácter moral que, sin duda, coadyuvará en el cierre de las heridas provocadas en la esfera espiritual por la actuación ilegal".

Sin embargo, a juicio del recurrente, ese pretendido "*interés moral*" no es ni puede ser cosa distinta del genérico interés en la legalidad, insuficiente de por sí para conferir legitimación.



El recurrente admite que el agraviado tenga un interés moral para denunciar el hecho, pero no existe un interés moral tutelable jurídicamente cuando lo que se pretende es que se imponga al denunciado una determinada sanción, o si quiera a que se le sancione.

¿Qué ha de ocurrir para que las heridas provocadas en la esfera espiritual del sujeto por la actuación ilegal se cierren?, ¿Qué se sancione?, ¿Qué se sancione de una forma determinada?. En suma ¿Cuándo se alcanzará el beneficio de carácter moral al que se refiere la sentencia? Eso lo sabría solamente el agraviado, y no tiene por qué coincidir con la aplicación de la Ley de la forma más rigurosa que pudiera pensarse. Por ello, estima que no existe en el individuo particular interés moral alguno en la imposición de una pena o una sanción, ya que precisamente las sociedades civilizadas lo han trasladado a determinados órganos imparciales que han de decidir sobre la conducta de los otros, con los límites que le marcan las Leyes y el Derecho.

Tampoco los particulares tienen derecho al acierto de las resoluciones que se dicten por los órganos judiciales o administrativos. La STS de 16 de mayo de 2007 ha afirmado que:

"El interés legítimo en que la legitimación activa consiste [ artículo 19-1-a) de la LJCA 29/98 (RCL 1998. 1741)] se define como cualquier ventaja que se derive para una persona del pronunciamiento judicial que solicita. Y en el presente caso ni el demandante ha puesto de manifiesto ni este Tribunal descubre qué ventaja va a obtener aquél del hecho de que se imponga una mayor sanción a la entidad ya sancionada, como no sea la del puro interés a que la actuación de la Administración sea legal.

Sin embargo, este puro interés a la legalidad no es una ventaja que afecte al reducto de sus propios intereses, [...]".

Se establecieron determinados órganos para determinar la pena o sanción que le correspondía a un infractor, precisamente fue para desterrar la venganza privada. Por ello, y a salvo del reconocimiento expreso del ejercicio de la acción popular (como ocurre en el Derecho penal), que en este caso no concurre, no puede admitirse la legitimación activa al denunciante ni para que se sancione al denunciado, ni para que se agrave la sanción que se le hubiese impuesto.

En suma, al no existir un interés moral tutelado por las leyes (lo que no obsta a que pueda existir, *extra muros* del Derecho, una sensación personal de injusticia, desamparo, etc, en la resolución que pudiera dictarse) en los términos indicados en la sentencia recurrida, es claro que la imposición de una sanción a un denunciado o la agravación de la misma no produciría en el denunciante un efecto positivo en su esfera jurídica ni le eliminaría una carga o gravamen.

La Sentencia impugnada, en contra de la jurisprudencia que rige respecto a la legitimación del denunciante en los **procedimientos sancionadores**, y en particular para solicitar una sanción superior a la impuesta, no acredita ninguna ventaja concreta que obtendría el denunciante en su esfera de derechos e intereses legítimos. Ha de desecharse el presunto interés moral alegado, que al final sólo puede entenderse como la pretensión personal de una recta aplicación del ordenamiento jurídico con carácter ejemplarizante, lo cual no sería otra cosa, como ya se ha dicho, que una manera de expresar el simple interés por la legalidad, que no proporciona, como es sabido, legitimación alguna.

Tampoco se acredita la existencia de algún interés indirecto en la imposición o agravación de la sanción, como por ejemplo pudiera ser, por su mayor relevancia, su repercusión favorable para pedir una indemnización o alguna otra ventaja. Y así se recordó en la STC 48/2009, de 23 de febrero .

Por otra parte, no debe olvidarse que en las sanciones administrativas es la Administración, a través de sus órganos competentes, la que tiene atribuida la potestad punitiva, debiendo limitarse los tribunales al control de legalidad de las resoluciones. Si se admite la legitimación del denunciante y, en consecuencia, la posibilidad de que se solicite a los Tribunales de Justicia que se sancione al denunciado o que se agrave la sanción impuesta, se estaría alterando el reparto de competencias legalmente establecido, pues los tribunales estarían asumiendo una potestad sancionadora que nos les pertenece.

Finalmente, argumenta que la circunstancia de que se haya reconocido al denunciante legitimación en vía administrativa no impide la inadmisión de su recurso contencioso- administrativo. Y así lo destaca la STS de 2 de junio de 2007 al afirmar que "[...] no siempre la condición de denunciante o el carácter de interesado en el **procedimiento** administrativo son suficientes para acreditar la legitimación posterior en un hipotético recurso contencioso-administrativo. Así, por lo general, el interés requerido para denunciar o, incluso, para ser parte interesada en el **procedimiento** administrativo, tiene mayor laxitud que el necesario para recurrir la decisión administrativa [...]" . En su caso, en el **procedimiento** administrativo podría el denunciante interesado intervenir en el **procedimiento**, hacer alegaciones y aportar los elementos probatorios que estimase oportunos para acreditar las circunstancias que hubieran de fundar la decisión que finalmente se tome.



Por todo ello, y al considerar que nada de lo que pudiera acordarse en el **procedimiento** judicial le provocaría ventaja alguna, sin que lo sea un beneficio moral, considera que el denunciante carecía de todo interés legítimo tutelable por la ley para reclamar ante la jurisdicción.

Por todo ello, solicita se estime el recurso de casación y se case la sentencia nº 246/2017, de 26 de mayo de 2017 dictada en apelación por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete. Y se confirme la sentencia de 6 de julio de 2015, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de **Ciudad Real**, que inadmitió el recurso por falta de legitimación del recurrente.

**CUARTO.** El representante legal de D. Mauricio se opone al recurso de casación.

Hace suyos todos los fundamentos de derechos de la sentencia recurrida. Y vuelve a reiterar que no se pretende que pueda o no imponer sanciones sino si una vez impuestas puede recurrirlas por no estar de acuerdo con la graduación de las mismas. Invoca como jurisprudencia en apoyo de su pretensión la STC, Sala Segunda 173/2004, de 18/10/2004 y las STS del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso - Administrativo, Sec. 2ª, de 30/5/2007 (rec. 28/2006); STS, Secc. 5ª de 16/2007 (rec. 8001/2001); STS, Sec. 4ª, de 14/2/2007 (rec. 5809/2004); STS., Secc. 4ª, S de 25/1/2007 (rec. 5493/2001), entre otras muchas.

**QUINTO.** Se declararon conclusas y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 6 de octubre de 2018, suspendiendo por imposibilidad sobrevenida el señalamiento y trasladándose al día 15 de enero de 2019, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al **procedimiento**.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** El presente recurso de casación impugna la sentencia nº 246/2017, de 26 de mayo de 2017 dictada en apelación por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete.

La sentencia impugnada aborda la legitimación del denunciante/perjudicado para poder recurrir en sede contencioso-administrativa la sanción impuesta, pretendiendo que se imponga una sanción mayor. La sentencia defiende la legitimación del denunciante, afirmando que se aparta deliberadamente de la doctrina fijada por anteriores sentencias de ese mismo tribunal, acordes con los pronunciamientos contenidos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al considerar que esa doctrina es errónea.

**SEGUNDO.** La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión en establecer si es necesario aclarar y, en su caso, matizar la jurisprudencia que interpreta el artículo 19.1 a) LJCA respecto de la posible 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.

Para ello, conviene recordar la jurisprudencia existente.

Para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, "implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, 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) ).

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 LJCA, como "la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta".

Esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso, explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Sala, en sentencias de 24 de mayo de 2006 (recurso 957/2003) y 26 de junio de 2007 (recurso 9763/2004), por lo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, sino que habrá de indagarse en cada caso la presencia del interés legítimo de la parte, a cuyo fin sirve el proceso.

Específicamente, y por lo que respecta a la legitimación del denunciante, la jurisprudencia existente puede sintetizarse en los siguientes puntos:



- 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 ).

- Este principio general no implica, sin embargo, que el denunciante carezca legitimación en todos los casos, pues la tendrá 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 ) ).

- 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 ) ).

- 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 reconocérselo 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".

- 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 )).

- 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 ).

A la vista de la jurisprudencia en la materia procede examinar el supuesto enjuiciado y establecer si atendiendo a los argumentos expuestos por la sentencia de instancia procede modificar o matizar la jurisprudencia existente.

**TERCERO** . Sobre la legitimación del denunciante en el asunto litigioso.

En el supuesto que nos ocupa, el Sr. Mauricio presentó denuncia ante el Colegio de Abogados de **Ciudad Real** contra el abogado D. Rubén por haber dejado transcurrir el plazo legalmente establecido para interponer el recurso de apelación en una causa penal. El Colegio de Abogados de **Ciudad Real** acordó imponer al Abogado una sanción de apercibimiento por escrito por la comisión de una infracción leve. El denunciante presentó recurso de alzada por no estar conforme con la sanción impuesta, al considerar que la conducta debió ser calificada como una infracción muy grave e imponerle la sanción correspondiente. El recurso fue desestimado y contra dicha resolución interpuso recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de **Ciudad Real** que apreció la falta de legitimación activa del denunciante para solicitar una sanción superior.

Interpuesto recurso de apelación contra esta sentencia, la Sección Segunda de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, de 26 de mayo de 2017 , dictó la sentencia ahora recurrida en casación, en la que se estimó el recurso de apelación 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 ser tenido en cuenta a la hora de imponer la sanción retributiva de la infracción cometida, acorde con la entidad del sufrimiento producido.

Es preciso recordar que el denunciante no cuestionaba en sede contencioso-administrativa los hechos enjuiciado ni las actuaciones constatadas en la investigación, ni denunciaba la ausencia de la necesaria actividad investigadora o de medidas concretas de investigación, sino que combatía la calificación jurídica aplicada por el órgano administrativo a los hechos enjuiciados, por entender que procedía considerar que el denunciado incurrió en una infracción más grave a la que le correspondía una sanción mayor.

La sentencia impugnada, tras una amplia reseña de la jurisprudencia existente en torno a la legitimación del denunciante en los **procedimientos sancionadores**, considera que la existencia de un interés legítimo no puede ser identificado tan solo con un interés material sino también con un interés moral, citando al efecto la STS de 18 de noviembre de 1993 y 8 de abril de 1994 y lo que considera como una línea jurisprudencial aperturista del interés legítimo. En base a ello considera que el denunciante en un **procedimiento sancionador** ostenta un interés legítimo que va más allá de la defensa de la pura legalidad cuando invoque perjuicios de distinta índole "básicamente los de tipo moral", por entender que ese interés moral confiere un interés legítimo "cuando la infracción cometida incida, de modo directo o indirecto, en el patrimonio moral de la persona, de manera que la sanción que, en su caso, pueda imponerse al autor de la falta sirva, amén de para la finalidad que legalmente le es inherente, para paliar los efectos del ataque moral sufrido, provocando una cicatrización de la herida espiritual padecida". Y lo hace en base a los siguientes argumentos:

a) la situación personal de quien ha sufrido los efectos perniciosos de una infracción administrativa no puede ser la misma que la de cualquier otro ciudadano no afectado por dicha actuación.



b) si se niega la presencia de los interesados en el **procedimiento**, distintos del imputado, la obligación legal de la Administración de perseguir las infracciones cometidas carecería de virtualidad práctica, pues su cumplimiento quedaría exento de todo control por parte de sujetos capaces de exigir su plena observancia, vulnerándose el principio de legalidad en cuanto impediría controlar el ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora de la Administración.

c) La tutela de los intereses legítimos, contemplada en el art 24 CE, debe permitir una intervención en el **procedimiento sancionador** de interesados distintos del presunto infractor, como los perjudicados por el acto antijurídico o aquellos otros a los que la sanción puede reportar algún beneficio, aunque sea de carácter moral. Desde esta perspectiva el denunciante afectado por los efectos derivados de la infracción administrativa tendrá también interés en que la conducta ilícita cuyas consecuencias ha padecido merezca una sanción adecuada "digna de ser considerada, a su entender, como jurídicamente correcta".

d) En la actualidad es necesario integrar el régimen jurídico del denunciante en el marco de un pacto de colaboración entre los ciudadanos y la Administración pública, dirigido a conseguir el máximo respeto posible por la legalidad. Y la propia finalidad de las sanciones, que como la de la pena, se encuentra en la prevención general y especial, por lo que no se entiende que un perjudicado por la actuación de un profesional no pueda exigir ante los tribunales de justicia que se le imponga una sanción mayor que aquella con la que ha sido corregido, al pretender con la representación de la conducta sea proporcionada a la gravedad de la infracción.

e) El interés moral como fundamento de la legitimación del denunciante. Considera el tribunal *a quo* que el "interés moral" no deja de ser un interés legítimo susceptible, desde una perspectiva general, de producir las consecuencias jurídicas inherentes, singularmente en el marco de la legitimación en los **procedimientos** administrativos, debiendo diferenciarse entre el "interés moral" y el "interés por la legalidad". Y ese interés moral constituye un interés legítimo cuando la infracción cometida incide, de modo directo o indirecto, en el patrimonio moral de la persona, de modo que la sanción que pueda imponerse sirva para paliar los efectos del ataque moral sufrido, provocando una cicatrización de la herida espiritual padecida.

La sentencia impugnada consideró, así mismo, que el Sr. Mauricio había sufrido un daño moral "no solo por quedar en situación de desamparo y desprotección con el consiguiente desasosiego y desmoralización, al negársele indebidamente el derecho a la defensa y la tutela que tenía derecho con arreglo a la Ley 1/96".

f) El denunciante tuvo intervención durante el **procedimiento** administrativo y pudo recurrir en alzada, admitiéndose en vía administrativa su legitimación.

Analicemos las razones que le llevan al tribunal de instancia a apartarse abiertamente de una jurisprudencia abundantísima y reiterada de este Tribunal Supremo por considerarla errónea.

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

La condición de denunciante es sustancialmente diferente a la posición de parte interesada, pues la cualidad de parte legitimada no la adquiere por su denuncia sino por esgrimir un interés legítimo susceptible de tutela en los términos expuestos en la jurisprudencia ya reseñada, interés que deberá apreciarse en función de las circunstancias del caso pero que ha de consistir en un beneficio o ventaja distinto del mero interés por la legalidad y del acierto de las resoluciones sancionadoras. Así se ha reiterado en numerosa jurisprudencia, antes reseñada, y se ha aplicado a los **procedimientos sancionadores** por la actuación profesional de un letrado (a tal efecto, la STS nº 21/2015 dictada el 14 de enero de 2015 rec. apelación 204/2012).

Es cierto que, en determinados supuestos, cabe apreciar un interés diferente y cualificado en la posición del denunciante agraviado o perjudicado respecto de un mero tercero, pero ello no deriva de su condición de denunciante sino del interés legítimo invocado para impugnar la sanción impuesta.

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

Tampoco este argumento sirve para justificar una legitimación del denunciante ajena a un interés legítimo identificado, pues la jurisprudencia del Tribunal Supremo no excluye la existencia de un control de la inactividad administrativa al tiempo de ejercer su potestad sancionadora. Así, la STS de 19 de octubre de 2015 (rec. 1041/2013) admite la posibilidad de revisar por los tribunales la actuación administrativa sancionadora, cuando se ha negado a continuar con el **procedimiento sancionador**, afirmando:

"[...] La potestad sancionadora de la Administración que debe estar expresamente reconocida por una norma de rango legal, debe ejercerse por el órgano administrativo competente y este es el sentido y alcance del apartado segundo del art. 127, en el que se establece una cautela competencial derivada del principio de legalidad consistente en exigir que dicha competencia sancionadora la ejerza el órgano administrativo al que previamente se le haya atribuido dicha competencia por una norma jurídica de rango legal o reglamentario, sin que de esta previsión pueda extraerse, como pretende el recurrente, la conclusión de que las





resoluciones administrativas adoptadas en materia sancionadora por el órgano administrativo competente no son revisables por los tribunales de justicia. No es este el sentido ni el alcance de dicha norma.

Los actos administrativos pueden ser recurridos ante los tribunales de justicia, los cuales ejercen un control de legalidad de la actuación administrativa, así lo establece el art. 106.1 de la Constitución . La jurisdicción contencioso-administrativa ejerce ese control de legalidad sobre la totalidad de la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo ( artículo 1 de la LJ ) incluyéndose también los actos que ponen fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o determinan la imposibilidad de continuar el **procedimiento** ( art. 25 de la LJ y art. 116 de la Ley 30/1992 ). Y ese control de la actividad administrativa se extiende también a la ejercida en uso de las competencias sancionadoras y, por ende a las resoluciones dictadas en un **procedimiento sancionador**, incluyendo aquellas que por acordar el archivo del **procedimiento** impidan continuar el **procedimiento** dicho **procedimiento**.

Es por ello que los Tribunales contencioso-administrativos pueden revisar no solo las resoluciones administrativas que deciden imponer una sanción sino también aquellas que deciden no imponerla o archivar el **procedimiento** por entender que los hechos no son constitutivos de infracción administrativa alguna, pues al margen de lo ya señalado respecto a la legitimación del recurrente, los tribunales no incurren en una invasión competencial cuando en el ejercicio de esa función de control de la legalidad de los actos revisan el archivo de un **procedimiento sancionador** y ordenan a la Administración que continúe con la actividad investigadora, [...] pues también ello implica un control de la legalidad positivo destinado a comprobar que la Administración no hace dejación de sus competencias en materia sancionadora, pues sus competencias, también en esta materia, son irrenunciables y deben ser ejercidas con sujeción al principio de legalidad por el órgano que las tiene encomendadas ( art. 12 de la Ley 30/1992 )".

Ahora bien, la existencia de un control jurisdiccional de la actividad sancionadora de la administración, como en todos los demás supuestos, no opera al margen de las exigencias de legitimación impuestas por nuestro ordenamiento jurídico.

3º El hecho de haberse reconocido al denunciante legitimación en vía administrativa no implica reconocer esa misma legitimación en sede judicial. Ya la STS de 2 de junio de 2007 se descartó que la legitimación en vía administrativa y judicial tuvieran el mismo alcance, afirmándose que "[...] no siempre la condición de denunciante o el carácter de interesado en el **procedimiento** administrativo son suficientes para acreditar la legitimación posterior en un hipotético recurso contencioso-administrativo. Así, por lo general, el interés requerido para denunciar o, incluso, para ser parte interesada en el **procedimiento** administrativo, tiene mayor laxitud que el necesario para recurrir la decisión administrativa [...]" y este criterio ha sido reiterado en sentencias posteriores (véase STS de 20 de abril de 2015, rec. 1523/2012 ) diferenciando la legitimación del recurso contencioso-administrativo, regulada en el art. 19 de la LJ , y la legitimación para ser parte interesada en un **procedimiento** administrativo **sancionador**.

4º Y finalmente y 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.



La aplicación de estas consideraciones al caso enjuiciado impide 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.

Por todo ello, procede estimar el recurso de casación, anulando la sentencia nº 246/2017, de 26 de mayo de 2017, dictada en apelación por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete. Y confirmar la sentencia de 6 de julio de 2015, dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de **Ciudad Real**, por la que se declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por D. Mauricio contra las resoluciones administrativas antes reseñadas.

**CUARTO**. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Se reitera la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la legitimación del denunciante, sintetizada en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, sin que se aprecie, en este caso, la necesidad de modificarla o matizarla.

Como regla general, no cabe apreciar que existe un interés legítimo del denunciante, en los términos exigidos en el art. 19.1. a) de la LJCA, cuando se aduce un mero interés moral o la satisfacción personal o espiritual del afectado para impugnar en vía contencioso-administrativa las resoluciones dictadas en un **procedimiento sancionador**, pretendiendo la imposición de una sanción o la modificación de la sanción impuesta.

**QUINTO**. Costas.

La estimación del recurso, sin que se aprecien temeridad o mala fe, determina que no proceda la imposición de las costas causadas en casación (art. 93.4 de la LJ).

Tampoco procede hacer condena respecto a las costas causadas en la instancia.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la doctrina fijada en el fundamento jurídico cuarto:

1º Estimar el recurso de casación interpuesto por D. Rubén contra la sentencia nº 246/2017, de 26 de mayo de 2017 dictada en apelación por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, con sede en Albacete, que se casa y anula.

2º Procede confirmar la sentencia de 6 de julio de 2015, dictada por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de **Ciudad Real**, por la que se declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por D. Mauricio contra la resolución de 1 de octubre de 2010 dictada por el Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha.

3º No procede hacer condena en costas a ninguna de las partes recurrentes ni en casación ni en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat D. Eduardo Calvo Rojas

Dª. Maria Isabel Perello Domenech D. Diego Córdoba Castroverde D. Angel Ramon Arozamena Laso

D. Fernando Roman Garcia

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente **D.Diego Córdoba Castroverde**, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.