

## **El TS descarta que una Asociación que recurre como si de una acción popular se tratara tenga legitimación activa para impugnar medidas acordadas en el curso de la pandemia por COVID-19**

**Se confirma por la Sala el auto que apreció falta de legitimación activa de la asociación recurrente y declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la vía de hecho de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía.**

Tal y como tiene establecido la jurisprudencia el interés legitimador hay que indagarlo en la conexión entre los fines de la entidad recurrente y el objeto del recurso. Esto llevará a determinar qué beneficio real, no hipotético, obtiene quien acciona -o qué perjuicio evita- con la desaparición del acto o disposición que impugna. Para ello, el apartado b) del art. 19.1 de la LJCA apela a la idea de afectación singular o de incidencia en la esfera de intereses de quien acciona e invoca para ello un interés cualificado, específico e identificable. Así, no vale como razón legitimadora el mero interés abstracto en defensa de la legalidad como tampoco, ligarlo de forma generalizada a una suerte de acción popular. En este caso, la asociación actora recurre unos actos sobre el “establecimiento de cuarentenas exclusivamente para alumnos, trabajadores y contactos no vacunados de centros educativos de Andalucía tras un contacto estrecho”, sin que conste su relación con el sector educativo, en general, ni en Andalucía, en particular.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 4.ª**

#### **Sentencia 378/2024, de 05 de marzo de 2024**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 7530/2022

Ponente Excmo. Sr. JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

En Madrid, a 5 de marzo de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 7530/2022 interpuesto por la procuradora doña Natalia Vanesa Gurrea Martínez en representación de la ASOCIACIÓN LIBERUM, DOÑA Teresa y DOÑA Tarsila, y bajo la dirección letrada de don Alexis José Aneas Fernández, frente al auto 120/2022, de 22 de marzo, y el desestimatorio de su reposición, de 12 de mayo de 2022, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el procedimiento de derechos fundamentales 214/2022. Ha comparecido como parte recurrida la Junta de Andalucía, representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos. Con intervención del Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La representación procesal de la Asociación Liberum, doña Teresa y doña Tarsila interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, el recurso contencioso-administrativo 214/2022, seguido por los trámites del

procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, contra la vía de hecho de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía: "establecimiento de cuarentenas exclusivamente para alumnos, trabajadores y contactos no vacunados de centros educativos de Andalucía tras un contacto estrecho", establecidas en varias disposiciones de carácter general dictadas por dicha Consejería.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue inadmitido, por falta de legitimación activa, por auto 120/2022, de 22 de marzo; recurrido en reposición, se confirmó por auto de 12 de mayo de 2022.

TERCERO.- Notificado el auto anterior, se presentó escrito por la representación procesal de la Asociación Liberum, doña Teresa y doña Tarsila ante dicha Sala informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 6 de octubre de 2022, lo tuvo por preparado, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Asociación Liberum, doña Teresa y doña Tarsila como recurrentes y la Junta de Andalucía como recurrida, y el Ministerio Fiscal, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 16 de marzo de 2023, lo siguiente:

" Primero. La admisión a trámite del recurso de casación preparado por la representación procesal de la Asociación Liberum y de doña Tarsila y doña Teresa contra el auto de 12 de mayo de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada ) *por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto por aquella representación procesal contra el auto de 22 de marzo de 2022 dictado por la misma Sala en procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales de la persona.*

" 1.º.- Que la cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es:

" Interpretar el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA ), *a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional favorable al reconocimiento de legitimación de las asociaciones, con especial consideración de la jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida en relación con la legitimación de aquellas en procesos en los que su interés legítimo deriva de los fines y actividades que persigue la referida asociación y que se encuentran definidos en sus estatutos.*

" 2.º.- A su vez, se identifica como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación la contenida en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa."

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 27 de marzo de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la partes recurrentes el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- La representación procesal de la Asociación Liberum, doña Teresa y doña Tarsila evacuó dicho trámite mediante escrito presentado el 12 de mayo de 2023, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas, y a los efectos del artículo 92.3.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), interesó, en esencia, que se estime el presente recurso, se revoque el auto impugnado con imposición de las costas a la parte recurrida y, como consecuencia de dicha estimación se resuelva lo siguiente:

"...[que] se acuerde y ordene la retracción de las actuaciones procesales de instancia al momento correspondiente al trámite en que se cometió la irregularidad determinante de indefensión, admitiéndose el recurso contencioso- administrativo; y una vez evacuado el trámite en debida forma, con observancia de lo declarado por el Tribunal Supremo, prosiga la tramitación del recurso contencioso-administrativo y se resuelva el fondo de la cuestión litigiosa, hasta sentencia con estricto cumplimiento y observancia del Ordenamiento Jurídico.

Y, subsidiariamente, para el caso de que no fuera estimada la anterior pretensión respecto de legitimación activa de la Asociación Liberum, se estime y declare la legitimación activa de D.ª Teresa y D.ª Tarsila; y como consecuencia de la estimación del recurso de casación en relación a estas recurrentes, se acuerde y ordene la retracción de las actuaciones procesales de instancia al momento correspondiente al trámite en que se cometió la irregularidad determinante de indefensión, admitiéndose el recurso contencioso-administrativo; y una vez evacuado el trámite en debida forma, con observancia de lo declarado por el Tribunal Supremo, prosiga la tramitación del recurso contencioso-administrativo y se resuelva el fondo de la cuestión litigiosa, hasta sentencia con estricto cumplimiento y observancia del Ordenamiento Jurídico."

SÉPTIMO.- Por providencia de 22 de mayo de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA dar traslado al Ministerio Fiscal y demás partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuaron ambos, en escritos de 28 de junio y 24 de julio, respectivamente, en los que solicitaron que se dicte sentencia desestimatoria del recurso por las razones contenidas en sus respectivos escritos.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 19 de diciembre de 2023 se señaló este recurso para votación y fallo el 27 de febrero de 2024, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- LOS AUTOS IMPUGNADOS.

1. Los ahora recurrentes impugnaron por el procedimiento de tutela de los derechos fundamentales lo que sigue:

" la vía de hecho de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía: establecimiento de cuarentenas exclusivamente para alumnos, trabajadores y contactos no vacunados de centros educativos de Andalucía tras un contacto estrecho, recogidas en los siguientes documentos de carácter de disposición general:

" -Anexo del documento "Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de la Salud Covid-19. Gestión de casos. Actuaciones ante sospecha y confirmación. Centros y Servicios Educativos Docentes (no universitarios) de Andalucía. Curso 2021/2022. Rev. 13 enero 2022. Consejería de Salud y Familias. Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica y publicado en su web oficial.

" -Medidas de prevención, protección, vigilancia y promoción de salud. Covid 19. Centros y Servicios Educativos Docentes (no universitarios) de Andalucía. Curso 2021/2022. Aprobado con fecha 29 de Junio 2021, de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía.

" -Instrucciones de 13 de julio de 2021, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativas a la organización de los centros docentes y a la flexibilización curricular para el curso escolar 2021/22, de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía."

2. La Sala de instancia apreció la falta de legitimación activa de la asociación Liberum y declaró inadmisibles el recurso contencioso-administrativo en el auto de 22 de marzo de 2022, confirmado en reposición por el auto de 12 de mayo siguiente. En síntesis, estos autos recuerdan que, a efectos de integrar las reglas de apartado b) del artículo 19.1 de la LJCA, no cabe sostener la legitimación sobre la base de los fines de la asociación proclamados en sus estatutos ni en el acta fundacional, para lo cual expone la jurisprudencia sobre qué se entiende por interés legítimo y su contemplación desde el principio *pro actione*. Y deteniéndose en la figura de la acción popular, señalan que no hay en este caso norma alguna que la reconozca para reclamar en defensa de los derechos fundamentales y libertades que pudieran haberse vulnerado durante la pandemia por COVID-19.

3. Frente a estos autos, el auto de 16 de marzo de 2023 dictado por la Sección de Admisión de esta Sala ha identificado como cuestión de interés casacional la interpretación del artículo 19 de la LJCA a propósito de la doctrina del Tribunal Constitucional, favorable al reconocimiento de legitimación de las asociaciones, con especial consideración de la jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida en relación con la legitimación de aquellas en procesos en los que su interés legítimo deriva de los fines y actividades que persigue la referida asociación y que se encuentran definidos en sus estatutos.

#### SEGUNDO.- ALEGACIONES DE LAS PARTES.

1. La asociación Liberum sostiene una interpretación amplia del interés legítimo a efectos de reconocer legitimación a las asociaciones en el recurso contencioso-administrativo. Se citan diversas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como de precedentes que le han sido favorables de varios Tribunales Superiores de Justicia. Invoca asimismo el principio *pro actione*, inherente al derecho a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24 de la Constitución y señala como términos de comparación, las asociaciones de consumidores y la novedad introducida por el artículo 29 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación en relación con el artículo 19.1.i) de la LJCA.

2. La Junta de Andalucía alega que lo planteado en este caso es la ausencia de acreditación de su condición de interesado en el procedimiento, por lo que se ha forzado un interés casacional inexistente, creándolo artificialmente para acceder al recurso extraordinario. Aparte de esto, resalta lo improcedente de los términos de comparación invocados y se remite a la jurisprudencia de la Sala sobre la legitimación así como a la sentencia del Tribunal Constitucional 24/1987 de la que deduce que, si bien Liberum puede tener interés en la defensa de los derechos fundamentales, lo que no acreditó es en qué medida los actos impugnados afectaron a los derechos de sus asociados, sin que exista norma que atribuya una acción colectiva ni popular en materia de salud.

3. Por último el Ministerio Fiscal, en un extenso escrito, interesa la desestimación del presente recurso, no sólo respecto de la asociación Liberum, sino también respecto de doña Teresa y doña Tarsila. Respecto de ellas, en cuanto que no se ha justificado su interés legitimador y respecto de LIBERUM, porque los autos impugnados se ajustan a la jurisprudencia de esta Sala en cuanto a la legitimación de las asociaciones.

#### TERCERO.- JUICIO DE LA SALA.

1. Con carácter previo debemos precisar que si bien son recurrentes en casación la asociación Liberum más doña Teresa y doña Tarsila, conforme al auto de admisión limitaremos este juicio casacional a la legitimación activa de la asociación, si bien parte de lo que razonamos es predicable tanto de las personas jurídicas como de las físicas.

2. Dicho lo anterior, habrá que convenir que, sobre la legitimación activa, en general, hay una abundante jurisprudencia por lo que es innecesario un nuevo pronunciamiento casacional. Tal abundancia se explica porque la apreciación del interés legítimo es por definición un juicio casuístico, sin que el caso de autos presente circunstancias que lo singularicen, razón por la que fuera de lo que

en cada caso se ventile, a efectos casacionales sólo cabe insistir en los estándares que emplea nuestra jurisprudencia.

3. En este juicio sobre legitimación activa partimos de un criterio interpretativo que no merme la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en lo que hace al acceso a la jurisdicción, lo que se manifiesta en la conveniencia de seguir un criterio inspirado por el principio *pro actione*, luego no restrictivo o en exceso formalista.

4. Desde ese punto de partida, el casuismo del juicio sobre el interés legitimador lo prueba nuestro último pronunciamiento, la sentencia 1611/2023, de 30 de noviembre, dictada en el recurso contencioso-administrativo 918/2022. En ella, y a propósito de una fundación, se hace un laborioso ejercicio de recopilación de precedentes referidos a entidades de diversa naturaleza, relacionando tanto casos en los que se aprecia legitimación, como en los que se rechaza.

5. Si atendemos a esos precedentes deduciremos como hilo conductor que la determinación del interés legitimador hay que indagarlo en la conexión entre los fines de la entidad recurrente y el objeto del recurso. Esto llevará a determinar qué beneficio real, no hipotético, obtiene quien acciona - o qué perjuicio evita- con la desaparición del acto o disposición que impugna. Para ello, el apartado b) del artículo 19.1 de la LJCA apela a la idea de afectación: de afectación singular o de incidencia en la esfera de intereses de quien acciona e invoca para ello un interés cualificado, específico e identificable.

6. Derivado de esta regla es que no vale como razón legitimadora el mero interés abstracto en defensa de la legalidad como tampoco -y esto es más relevante-, ligarlo de forma generalizada a una suerte de acción popular, posibilidad admisible en aquellos casos en los que una norma así lo prevea [cfr. artículo 19.1.h) de la LJCA]. Esta posibilidad ha sido ampliada por razón de la materia a los supuestos que recogen los apartados i) y j) del artículo 19.1, pero en cualquiera de esos tres apartados h), i) y j), media una expresa previsión del legislador.

7. Y abundando más en las reglas, hemos reiterado una específica para las personas jurídicas y es que no cabe que sea razón determinante de la legitimación los fines asociativos que cada entidad incluya en sus estatutos pues, de bastar estos, se habilitaría a las personas jurídicas para que se autoatribuyan el necesario interés legitimador, luego cada entidad podría preconstituir ese interés, de ahí que se indague, por ejemplo, en su actividad.

#### CUARTO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. Los estatutos de Liberum recogen como fin asociativo " la promoción y defensa de los derechos humanos, derechos fundamentales y libertades públicas amparadas en la Constitución Española y los tratados internacionales. Defender los derechos sociales. Así como, promover, velar e instar el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente en España" (artículo 2 ).

2. Liberum recurre unos actos sobre el "establecimiento de cuarentenas exclusivamente para alumnos, trabajadores y contactos no vacunados de centros educativos de Andalucía tras un contacto estrecho" sin que conste relación alguna de Liberum con el sector educativo, en general, ni en Andalucía, en particular. Pues bien, si el estándar de legitimación hay que buscarlo en los fines estatutarios, los de la recurrente le legitimarían para impugnar cualquier acto o disposición que ofrece la variada litigiosidad contencioso-administrativa.

3. A lo expuesto cabe añadir que respecto de la pandemia por Covid-19, la experiencia nos ha mostrado que los actos y disposiciones dictados no han quedado sin control por ausencia de potenciales recurrentes y así han accionado tanto particulares directamente afectados como, incluso, Administraciones, sin que sea preciso admitir interés legitimador en entidades como la recurrente, habilitándolas para ejercer una suerte de acción popular, o para actuar en defensa de intereses

colectivos sin previsión legal que lo ampare. En consecuencia, y por razón de lo expuesto, se confirman los autos impugnados por ser conformes a la jurisprudencia de esta Sala en lo que hace a la asociación Liberum.

4. Respecto de doña Teresa y doña Tarsila, los autos llevan lo litigioso a una cuestión de hecho y de asunción de cargas procesales. Así, se rechazó la legitimación de ambas por limitarse a sostenerla "como afectadas por la aplicación de las disposiciones de carácter general objeto de este recurso, que ven afectados sus derechos fundamentales", sin que nada añadiesen en la comparecencia. En reposición sostuvieron que eran "madres no inoculadas", pero sólo una de ellas como madre de dos niños en edades escolares y socia de Liberum, sin aportar en autos, ni en la vista, ni al recurrir en reposición, prueba de ello, ni indicio que permita apreciar que se le apliquen las medidas impugnadas -cuarentena para no vacunados- luego una afección individual y singularizada a sus derechos fundamentales.

QUINTO.- COSTAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido,

PRIMERO.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la asociación LIBERUM contra los autos 120/2022, de 22 de marzo y de 12 de mayo de 2022, dictados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en el recurso contencioso-administrativo 214/2022, autos que se confirman.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.