



La definición de «jurista de reconocido prestigio» y la legitimación activa de las entidades civiles. Comentario a la STS 5059/2023, de 13 de diciembre

The definition of «jurist of recognized prestige» and the legal standing of civil entities.
Commentary on Supreme Court Judgment
5059/2023, of December 13

Alejandro Nicolás Rodríguez Molina
Estudiante de Derecho en la Universidad de Granada
<https://orcid.org/0009-0007-5297-7568>

Fecha de recepción: 13/02/2025
Fecha de aceptación: 09/04/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES DE HECHO.—III. SOBRE LA *RATIO DECIDENDI* DE LA SALA.—3.1. Sobre la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho.—3.2. Sobre el cumplimiento del artículo sexto de la Ley Orgánica 3/1980 por el Real Decreto 926/2022.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La sentencia STS 5059/2023 del Tribunal Supremo aborda la impugnación del Real Decreto 926/2022, mediante el cual Magdalena Valerio fue designada Presidenta del Consejo de Estado. Este caso fue presentado por la Fundación Hay Derecho, que cuestionó el nombramiento argumentando que Valerio no cumplía con los requisitos legales de ser un «jurista de reconocido prestigio», tal como lo exige el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1980. La sentencia tiene una gran relevancia jurídica, ya que por primera vez el Tribunal Supremo define el concepto de «prestigio jurídico», estableciendo que implica una trayectoria profesional de al menos 15 años, reconocimiento público y dominio de la técnica jurídica.

El fallo también analiza la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho para interponer el recurso, destacando que su actividad en defensa del Estado de Derecho y la transparencia en la administración pública le otorgan un interés legítimo. Esta decisión amplía el concepto de legitimación activa para organizaciones civiles, permitiéndoles actuar como garantes de la legalidad en los procedimientos administrativos.

Además, la sentencia subraya la necesidad de respetar criterios objetivos y meritocráticos en los nombramientos de altos cargos públicos, asegurando la independencia, profesionalidad y transparencia de las instituciones. Este fallo no solo establece un precedente jurídico, sino que también fomenta un debate más amplio sobre la regeneración institucional, la lucha contra la arbitrariedad y el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Supremo, Real Decreto 926/2022, Magdalena Valerio, Consejo de Estado, jurista de reconocido prestigio, legitimación activa, Estado de Derecho, transparencia institucional, meritocracia y precedente jurídico.

ABSTRACT

The Spanish Supreme Court judgment STS 5059/2023 addresses the challenge to Royal Decree 926/2022, which appointed Magdalena Valerio as President of the Council of State. This case was brought by the «Hay Derecho» Foundation, which contested the appointment, arguing that Valerio did not meet the legal requirements of being a «jurist of recognized prestige», as stipulated by Article 6.1 of Organic Law 3/1980. The judgment holds significant legal importance as it defines, for the first time, the concept of «legal prestige», establishing that it entails a professional trajectory of at least 15 years, public recognition, and mastery of legal expertise.

The ruling also examines the «Hay Derecho» Foundation's standing to file the appeal, emphasizing that its work in defending the rule of law and promoting transparency in public administration grants it legitimate interest. This decision expands the concept of legal standing for civil organizations, enabling them to act as guardians of legality in administrative proceedings.

Furthermore, the judgment highlights the necessity of adhering to objective and meritocratic criteria in the appointment of senior public officials, ensuring the independence, professionalism, and transparency of institutions. This decision not only sets a legal precedent but also encourages broader discussions on institutional reform, combating arbitrariness, and strengthening public trust in governmental bodies.

KEYWORDS: Spanish Supreme Court, Royal Decree 926/2022, Magdalena Valerio, Council of State, jurist of recognized prestige, standing, Rule of Law, institutional transparency, meritocracy and legal precedent.

I. INTRODUCCIÓN

La jurisprudencia que se reseña se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo n.º 5059/2023, de 13 de diciembre. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva. N.º de Recurso 1234/2022¹.

¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo n.º 5059/2023, de 13 de diciembre. Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva. N.º de Recurso 1234/2022. ECLI:ES:TS:2023:5059. Consultado en: <https://www.poderjudicial.es/search/sentencias/proceso%20para%20la%20proteccion%20de%20los%20derechos%20fundamentales/41/AN>. Última consulta: 27/01/2025.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La procuradora Yolanda Ortiz Alfonso, en representación de la Fundación Hay Derecho, presentó un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 926/2022, mediante el cual se nombró a Magdalena Valerio como Presidenta del Consejo de Estado. En la demanda, la fundación solicitó que se declarara el Real Decreto 926/2022 no conforme a Derecho, además de la imposición de costas a la Administración.

El Abogado del Estado alegó falta de legitimación activa por parte de la Fundación recurrente y pidió la inadmisión del recurso, con la consiguiente imposición de costas.

Además de los antecedentes expuestos, resulta relevante mencionar que la Fundación Hay Derecho ha promovido en múltiples ocasiones litigios similares con el propósito de garantizar la correcta aplicación del Derecho en los nombramientos públicos. A lo largo del tiempo, se ha consolidado como un referente en la lucha contra la arbitrariedad administrativa, defendiendo la transparencia y la igualdad en el acceso a cargos públicos.

Por otro lado, la designación de altos cargos en instituciones como el Consejo de Estado no solo tiene un impacto jurídico, sino también político y social, ya que estas decisiones pueden influir en la percepción ciudadana sobre la imparcialidad y profesionalidad de las instituciones públicas. Este caso, por tanto, trasciende el plano jurídico y se inscribe en un debate más amplio sobre la meritocracia en los órganos consultivos.

Cabe señalar que la relevancia de este caso no se limita a la situación concreta de la Fundación o del Consejo de Estado, sino que plantea un precedente importante para otras organizaciones civiles positivas en supervisar la legalidad de las actuaciones públicas. Esto podría fomentar una mayor participación ciudadana en la vigilancia de la administración, fortaleciendo así la transparencia y el Estado de Derecho.

Sobre los fundamentos de Derecho aludidos por las partes:

El nombramiento de Magdalena Valerio se llevó a cabo conforme al artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado, el cual exige que el Presidente sea un jurista de reconocido prestigio con experiencia en asuntos de Estado. En su momento, Magdalena Valerio compareció ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que emitió un dictamen favorable sobre su idoneidad. Sin embargo, aunque se reconoció de manera unánime su experiencia en asuntos de Estado, surgieron dudas respecto a su condición de jurista de reconocido prestigio. Su currículum vitae incluye una licenciatura en Derecho, así como varios cargos administrativos y políticos, destacando su papel como ministra de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

La Fundación Hay Derecho impugnó el Real Decreto 926/2022 a través de un recurso contencioso-administrativo, argumentando que la candidata

elegida no cumplía con la condición de jurista de reconocido prestigio. Este punto resulta clave en la sentencia, dado que hasta el momento no existía una interpretación auténtica ni jurisprudencial precisa sobre el alcance de esta condición. La falta de claridad al respecto había generado incertidumbre en torno a los requisitos exactos para ocupar esta posición de alta responsabilidad, lo que convierte este caso en un precedente relevante para delimitar los criterios necesarios en futuros nombramientos.

Un aspecto crucial en este debate es la diferenciación entre «experiencia en asuntos de Estado» y «prestigio jurídico». Mientras que la experiencia política puede ser ampliamente valorada, el concepto de prestigio jurídico está intrínsecamente ligado a la trayectoria profesional en el ámbito del Derecho. La sentencia pone de manifiesto la necesidad de establecer límites claros entre ambas categorías, con el fin de evitar interpretaciones ambiguas que puedan dar lugar a nombramientos cuestionables.

Además, surge el debate sobre el papel del Congreso de los Diputados en la evaluación de los candidatos. Aunque el dictamen favorable de la Comisión Constitucional es vinculante, su alcance no puede prevalecer sobre los requisitos legales exigidos por la normativa vigente. Este punto abre la puerta a una revisión de los mecanismos de control en los procesos de designación de altos cargos, con el objetivo de garantizar que estos cumplan con los estándares de independencia y profesionalidad esperados.

La actora justifica su legitimación activa destacando su compromiso con la regeneración institucional y la defensa del Estado de Derecho. Según su postura, la legitimación no deriva únicamente de una autodeclaración estatutaria, sino de la necesidad de asegurar que los nombramientos cumplan estrictamente con los requisitos legales, evitando así arbitrariedades y abusos de poder. A su juicio, la candidata no reúne la condición de jurista de reconocido prestigio, por lo que su nombramiento desvirtuaría este requisito esencial.

Asimismo, la Fundación subraya que aceptar nombramientos que no cumplan con los estándares exigidos podría sentar un peligroso precedente, debilitando la credibilidad de las instituciones públicas. Este argumento resalta la importancia de garantizar que las normas aplicables no sean interpretadas de manera laxa o arbitraria.

En relación con la contestación al recurso, la Abogacía del Estado solicitó la inadmisión del recurso desde un inicio, argumentando que la Fundación no ostenta ningún derecho o interés legítimo en el caso, de acuerdo con la jurisprudencia. Según su planteamiento, reconocer la legitimación equivalente a admitir una acción popular no prevista por la normativa procesal.

En este sentido, se plantea una cuestión de gran relevancia en Derecho procesal: la diferenciación entre legitimación activa e interés legítimo en las acciones contencioso-administrativas, y cómo se interpreta en casos en los que entidades actúan en nombre del interés público. Subsidiariamente, la Abogacía del Estado sostiene que el Real Decreto 926/2022 no vulnera el ordenamiento jurídico, ya que los requisitos de ser jurista de reconocido prestigio y tener

experiencia en asuntos de Estado deben ser interpretados de manera conjunta. A su juicio, la experiencia en asuntos de Estado resulta suficiente para cumplir con lo exigido por la ley. Este argumento refuerza una interpretación flexible de la normativa, en la que la experiencia política podría compensar la ausencia de prestigio jurídico, una postura que el Tribunal deberá analizar en detalle para determinar si se ajusta al propósito del legislador.

III. SOBRE LA *RATIO DECIDENDI* DE LA SALA

La sección juzgadora analizó de manera pormenorizada el caso, entrando en distintos pronunciamientos novedosos. Comenzó precisamente, partiendo de la legitimación activa del actor para continuar con el tema principal que ocupa a la sentencia, esto es, la idoneidad o no de los candidatos para ocupar tan relevante órgano.

El Tribunal, además, dedicó especial atención a la necesidad de evitar que los criterios establecidos en la Ley Orgánica 3/1980 fueran utilizados de forma discrecional. Este análisis ponía de relieve la importancia de mantener un equilibrio entre la experiencia política y la formación jurídica para cargos que combinaran una función consultiva y normativa de gran relevancia.

3.1. Sobre la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho

Según el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quien quiera interponer un recurso ante dicho orden debe tener un derecho o interés legítimo afectado por la disposición o actuación administrativa. La Fundación *Hay Derecho* no es titular de ningún derecho que el Real Decreto haya menoscabado, por lo que se debe examinar si tiene un interés legítimo en el asunto. La evolución de la doctrina del Tribunal Supremo sobre legitimación activa ha permitido en casos anteriores una interpretación más amplia en favor de entidades que se dedican a perseguir fines colectivos y de interés público. En este caso, la Fundación no es una entidad instrumental vinculada a un partido político, sino una organización autónoma con reconocimiento por organismos públicos, lo que refuerza su legitimación. Los fines de la Fundación *Hay Derecho* son la defensa del Estado de Derecho en España y la mejora del ordenamiento e instituciones, y ha llevado a cabo actividades en estos campos, colaborando con la Comisión Europea y otros órganos de la administración.

El abogado del Estado sostiene que la posición de la Fundación no difiere de la de cualquier ciudadano y que la auto atribución de multas estatutarias no basta para reconocer un interés legítimo. No obstante, la jurisprudencia ha evolucionado hacia un mayor reconocimiento del papel de las organizaciones civiles en la supervisión de la legalidad de las actuaciones públicas, en

especial cuando su trabajo se orienta a la protección de valores constitucionales fundamentales.

La sentencia subraya que la legitimación debe evaluarse caso por caso, con una tendencia a flexibilizar la interpretación del interés legítimo. En este supuesto, la Fundación Hay Derecho ha demostrado ser una organización autónoma con una trayectoria consolidada en la defensa del Estado de Derecho. Su reconocimiento por organismos públicos y la Comisión Europea evidencia que su interés no es abstracto, sino cualificado. Este razonamiento respalda la idea de que su legitimación no puede equipararse a la de un ciudadano ordinario, pues su actuación responde a la necesidad de garantizar la transparencia y legalidad en los nombramientos de altos cargos públicos.

El Tribunal concluye que la Fundación Hay Derecho posee un interés legítimo suficiente, sustentado en su actividad constante y en la relevancia de sus multas fundacionales, para impugnar el Real Decreto 926/2022. Esta decisión supone un avance significativo en la ampliación del concepto de legitimación activa dentro del Derecho administrativo español, facilitando que las organizaciones civiles desempeñen un papel más efectivo en la vigilancia de la administración pública.

3.2. Sobre el cumplimiento del artículo sexto de la Ley Orgánica 3/1980 por el Real Decreto 926/2022

Sentada la legitimación activa de la Fundación como cuestión previa, se examina si el nombramiento de la Magdalena Valerio, como Presidenta del Consejo de Estado, cumple con el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1980, el cual exige que el Presidente del Consejo de Estado sea un jurista de reconocido prestigio y con experiencia en asuntos de Estado. La interpretación de este precepto ha sido objeto de análisis debido a la necesidad de determinar si los requisitos son acumulativos o si uno puede compensar la falta del otro, lo que es crucial para validar o anular el nombramiento en cuestión.

La Sala interpreta que el artículo 6 impone dos requisitos distintos y concurrentes: prestigio jurídico y conocimiento experto en asuntos de Estado. La interpretación de la Sala se alinea con una lectura textual y finalista de la norma, cuyo propósito es asegurar que la persona en esta posición cumpla con un perfil profesional altamente especializado y respetado en la comunidad jurídica. Ambos son esenciales y deben cumplirse por separado para asegurar la excelencia en la labor consultiva del Consejo de Estado. Dado que la función de este órgano es eminentemente jurídica y política, su Presidente debe gozar de reconocimiento profesional dentro de la comunidad jurídica. Por lo tanto, la experiencia en asuntos de Estado no puede suplir la falta de prestigio jurídico, ya que la autoridad del Consejo de Estado en materia de interpretación normativa y asesoramiento debe estar respaldada por un liderazgo jurídico de primer nivel.

Por tanto, la Sentencia finaliza sin imponer costas y estimando el recurso de la Fundación Hay Derecho. Este fallo sienta un precedente que podría influir en futuros nombramientos y en la interpretación de requisitos legales para cargos de alta responsabilidad en el Estado, subrayando la importancia de la transparencia y la meritocracia en la Administración Pública.

IV. CONCLUSIONES

En esta resolución se puede observar la rigurosidad y atención al detalle del magistrado ponente, Don Pablo María Lucas Murillo de la Cueva, quien ha sido el encargado de redactar la Sentencia en nombre de la Sala III del Tribunal Supremo. En ella se abordan todos los argumentos planteados por las partes y se les da una respuesta detallada. Cabe destacar que no hubo votos particulares en esta sentencia, lo cual indica unanimidad en la decisión.

Hay dos factores importantes en esta sentencia. Por un lado, tenemos el reconocimiento de legitimidad activa para las organizaciones como Hay Derecho que se encargan de defender el estado de derecho y luchar contra la corrupción. Por otro, tenemos la definición de jurista de reconocido prestigio, que hasta ahora ningún juez se había pronunciado. En la resolución se define como «contar con la pública estima obtenida en el ejercicio de una profesión jurídica» a su vez también se demanda «una actividad extendida a lo largo del tiempo —quince años— con el claro propósito de asegurar experiencia y dominio de la técnica jurídica en sus diversas manifestaciones.

Y a todo ello, se añade el reconocimiento público. Esto es, la apreciación ajena del quehacer profesional. De esta manera, reiteran algo que ya lleva implícito el prestigio o la competencia. Su reconocimiento enfatiza la cualidad de la estima necesaria». Por lo que se abre la puerta para crear Jurisprudencia, ya que serían necesarias dos sentencias para que se considere finalmente así.

Por lo tanto, si se llegase a pronunciar otra vez el Tribunal Supremo sobre la definición de jurista de reconocido prestigio se crearía jurisprudencia y por tanto cabría preguntarse si todos los cargos públicos que no cumplan con ese requisito al haber dado una definición peligrarían o podrían ser anulados. Si examinamos el caso de la Sentencia 2020-4433 STC del Tribunal Constitucional sobre las plusvalías observamos que, posteriormente, el Tribunal Supremo determinó que no se podían modificar las resoluciones firmes, pero sí aquellas que aún no estuvieran completamente definidas. Por consiguiente, es razonable concluir que solo estarían en riesgo los cargos aún dentro del plazo de impugnación, los pendientes de resolución y los futuros.

Un aspecto adicional que podría haberse explorado en esta sentencia es cómo se abordan los nombramientos de cargos consultivos de alta responsabilidad en otros sistemas jurídicos europeos. Por ejemplo, en Alemania y

Francia, las condiciones para acceder a órganos equivalentes incluyen evaluaciones más estrictas basadas en trayectoria académica y profesional, con énfasis en la imparcialidad y la experiencia demostrada en Derecho público. Este análisis comparativo permitiría identificar posibles mejoras en el sistema español y reforzar la legitimidad de las decisiones administrativas.

Por último, este fallo tiene implicaciones directas en la relación entre la Administración Pública y la sociedad civil, al ampliar el alcance de la legitimación activa para entidades cuyo fin principal es la defensa del Estado de Derecho. Esto refuerza el papel de la ciudadanía organizada como garante de la transparencia institucional.