

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección: CUARTA**

**Auto núm. /**

Fecha del auto: 31/07/2020

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

Procedimiento Nº: REC.ORDINARIO(c/d)-75/2020

Fallo/Acuerdo:

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.SUPREMO SALA 3A. SECCION 4A.

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Maria Pilar Molina

Lopez

Transcrito por:

Nota:

Resumen

PIEZA DE MEDIDAS CAUTELARES Num.: 1

Procedimiento Num.: REC.ORDINARIO(c/d) - 75/ 2020

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Maria Pilar Molina  
Lopez

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección: CUARTA**

**Auto núm. /**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D.<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D.<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 31 de julio de 2020.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella.

**HECHOS**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el día 5 de marzo de 2020, ante esta Sala Tercera (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo, por el Procurador de los Tribunales D. Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, en nombre y representación del Partido Popular, solicita se tenga por interpuesto recurso contencioso administrativo frente al Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, en cuanto se refiere a sus artículos 4.2 y 4.4, disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 26 de febrero de 2020.

**SEGUNDO.-** También solicita, mediante otrosí primero del indicado escrito de interposición, al amparo del artículo 129.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la suspensión cautelar de la vigencia del artículo 4.2 y 4.4 de la disposición general impugnada.

**TERCERO.-** Mediante diligencia de ordenación de fecha 6 de marzo de 2020, se tiene por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, el cual se admite a trámite, teniendo por personado al mencionado Procurador, con el que se entenderán las sucesivas diligencias en concepto de recurrente. Se acuerda formar la pieza de medidas cautelares, concediéndose audiencia al Abogado del Estado por plazo de diez días para formular alegaciones.

**CUARTO.-** El Abogado del Estado presenta escrito el día 21 de mayo de 2020 solicitando que se tenga por formuladas alegaciones en la pieza separada de medidas cautelares de este recurso y, en su día, dicte auto por el que se declare:

«1º.- La extinción de este recurso por pérdida sobrevenida de objeto de las pretensiones ejercitadas en él motivada por la publicación de la disposición final 2ª del R. Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, así como del RD 464/2020, de 17 de marzo, y la subsiguiente carencia sobrevenida de objeto de esta pieza separada.

2º.- La inadmisión de este recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la parte demandante y la subsecuente carencia sobrevenida de objeto de esta pieza separada.

3º.- Subsidiariamente, desestime la suspensión de la efectividad de la referencia que el art. 4º.2 del Real Decreto 399/2020 efectúa al Vicepresidente Segundo y Ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 y rechace igualmente la suspensión del apartado último del art. 4º.4 de ese Real Decreto 399/2020.»

**QUINTO.-** Mediante providencia de fecha 7 de julio de 2020 se confirió traslado a la parte recurrente por plazo de cinco días para que formulara alegaciones sobre la falta de legitimación activa, que aduce el Abogado del Estado, en el escrito de alegaciones sobre las medidas cautelares solicitadas.

**SEXTO.-** La representación procesal del Partido Popular presenta escrito de alegaciones el día 15 de julio de 2020.

**SÉPTIMO.-** Seguidamente pasan las actuaciones a la Magistrada Ponente Excm. Sra. Dña. María del Pilar Teso Gamella, para que proponga a la Sala la resolución que proceda.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** *La actuación administrativa impugnada y la pretensión cautelar*

El recurso contencioso-administrativo del que dimana esta pieza de medidas cautelares se interpone contra el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, en lo atinente a la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.

En concreto, el recurso se interpone respecto de lo dispuesto en los artículos 4.2 y 4.4 del expresado Real Decreto. El primero, artículo 4.2, porque incluye al Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, entre quienes “asistirán a las reuniones de la Comisión Delegada

del Gobierno para Asuntos de Inteligencia”. Y el segundo, artículo 4.4, porque incluye con carácter permanente, a los Subsecretarios de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y de Defensa, que también “serán convocados a las reuniones de la Comisión Delegada”.

El partido político recurrente solicita, como pretensión cautelar, que se suspenda la vigencia de los citados artículos 4.2 y 4.4 del Real Decreto 399/2020.

**SEGUNDO.-** *La posición procesal de las partes*

Los motivos que fundamentan la pretensión cautelar que esgrime la parte recurrente se basan, en primer lugar, en la apariencia de buen derecho, pues considera que el contenido de los artículos 4.2 y 4.4 del Real Decreto que se impugnan, contravienen los artículos 6.2 y 6.3 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. En segundo lugar, en la pérdida de la finalidad del recurso, ante los efectos que puede producir la no adopción de la cautela solicitada. Y, en tercer lugar, en la valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, considerando que resulta preponderante el interés general de la prevalencia de la ley, teniendo en cuenta que se trata de los servicios de inteligencia.

El Abogado del Estado, por su parte, aduce que se ha producido la pérdida de la finalidad del recurso contencioso administrativo, por la modificación de la ya citada Ley 11/2002, y por la derogación, en relación con lo ahora controvertido e impugnado del Real Decreto 399/2020, por el Real Decreto 464/2020, de 17 de marzo. También se alega que el partido político recurrente carece de legitimación activa, a tenor de la jurisprudencia de esta Sala Tercera.

En lo relativo a la medida cautelar solicitada, considera la Administración General del Estado que no se frustra la finalidad del recurso por la no adopción de la medida cautelar, que debe denegarse porque ocasionaría

un grave peligro para el interés general, y, en fin, que no procede la aplicación de la apariencia de buen derecho.

**TERCERO.-** *Las objeciones procesales que alega la Administración General del Estado*

El Abogado del Estado considera que el recurso contencioso administrativo interpuesto ha de ser inadmitido por la concurrencia de diversas causas de inadmisibilidad: la carencia sobrevenida de objeto y la falta de legitimación activa.

Seguidamente nos corresponde abordar estas objeciones procesales, pues la estimación de cualquiera de ellas nos relevaría del examen de fondo que, en este caso que nos encontramos en la pieza de medidas cautelares, es la decisión cautelar.

Nos centraremos en la falta de legitimación activa, que ya se puso de manifiesto a las partes mediante providencia de esta Sala Tercera, para que formularan las correspondientes alegaciones, y que consideramos que debe ser estimada por las razones que seguidamente expresamos.

**CUARTO.-** *La jurisprudencia de esta Sala Tercera*

Esta Sala Tercera tiene una abundante y uniforme jurisprudencia sobre la falta de legitimación activa de los partidos políticos para impugnar los actos y disposiciones generales cuando no se esgrime la titularidad de un derecho ni interés legítimo. Vaya, como muestra, algunas de nuestras sentencias.

1.- En Sentencia de 8 de julio de 2016 (recurso de casación n.º 3916/2014) declaramos la falta de legitimación del partido político “Compromis” para impugnar el acuerdo de un pleno municipal que aprobó su presupuesto anual.

2.- En Sentencia de 20 de junio de 2014 (recurso contencioso administrativo n.º 28/2007) declaramos la falta de legitimación a “Izquierda Unida” para impugnar un real decreto sobre enseñanza.

3.- En Sentencia de 25 de junio de 2014 (recurso contencioso administrativo n.º 365/2012) denegamos la legitimación del anterior partido, “Izquierda Unida”, para impugnar el otorgamiento de permisos de investigación.

4.- En Sentencia del Pleno de la Sala de 3 de marzo de 2014 (recurso de casación n.º 4453/2012) denegamos la legitimación al “Partido Socialista Obrero Español” para impugnar una orden ministerial en desarrollo de un real decreto ley que introdujo diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, en concreto la declaración tributaria especial, conocida como “amnistía fiscal”.

5.- En Sentencia de 18 de enero de 2005 (recurso contencioso administrativo n.º 22/2003) denegamos legitimación al partido político “Familia y Vida” para impugnar el reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, respecto de la deducción por maternidad.

6.- En Sentencia de 6 de abril de 2004 (recurso contencioso administrativo n.º 34/2002) declaramos la falta de legitimación de “Izquierda Unida” para impugnar la resolución de la Secretaría del Ministerio de la Presidencia por el que se determina el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002.

En concreto, en la citada Sentencia del Pleno, de 3 de marzo de 2014, alcanzamos las siguientes conclusiones

*<<(a) La doctrina general que se extrae de la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos. De manera que este tipo de forma asociativa, por si sola, no resulta razón suficiente para reconocer una legitimación activa general o de simple interés de*

*legalidad, para poder recurrir en el orden contencioso-administrativo disposiciones de carácter general. El que se trate de un partido político no añade un plus en orden a la determinación de su legitimación activa, ni permite extender el ámbito del preceptivo interés legítimo de manera difusa a los objetivos o fines de interés de política general del partido.*

*(b) El mero interés de legalidad no constituye, sin más, interés legítimo suficiente como para habilitar el acceso a la jurisdicción, sin que ello suponga una interpretación contraria al principio por actione, independientemente de que sea un partido político quien recurra.*

*(c) El que los partidos sean el cauce de la participación política, y concurren a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, si no se aprecia una conexión específica con un concreto interés, actuación o funcionamiento del partido.*

*(d) No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Es necesario que pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en la esfera de partido político, no de manera hipotética, abstracta, general o potencial>>.*

**QUINTO.-** *No concurre la titularidad de un derecho e el interés legítimo*

En las citadas sentencias hemos venido declarando que en nuestro orden jurisdiccional la legitimación activa precisa de un título legitimador que se concreta, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, en la titularidad de un derecho o la concurrencia de un interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión.

De modo que si se estimara la pretensión que aquí se ejercita se debe producir un beneficio o la eliminación de un perjuicio, que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. En todo caso, la ventaja que obtenga



ha de ser concreta y efectiva. No bastando que se logre una recompensa de orden moral, un beneficio de carácter cívico, de tipo político o de otra índole que puede llevar aparejado el cumplimiento de la legalidad.

Tampoco se trata de un supuesto relativo al ejercicio de la una acción popular y no puede invocarse, por tanto, el mero interés por la legalidad o la infracción de la jerarquía normativa para justificar la legitimación activa, como en este caso al aducir la vulneración de una norma con rango de ley. Tampoco resulta relevante, en los términos en los que se invoca, que el recurso se interponga por el primer partido de la oposición, como revela la relación de sentencias que se contiene en el razonamiento anterior.

Recordemos que nuestra Ley Jurisdiccional, dentro de marco fijado por el artículo 24.1 de la Constitución, señala expresamente como legitimadas a “las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 [grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos] que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos” (artículo 19.1.b). Pero obsérvese que continúa fundando la legitimación activa de las personas físicas o jurídicas sobre la noción de “derecho o interés legítimo” (artículo 19.1.a).

Ni que decir tiene que los partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. En este sentido, el artículo 6 de la Constitución declara que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Esta naturaleza les atribuye una función política de carácter general que, no obstante, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier disposición o acto administrativo.

Ello no significa, naturalmente, que los partidos políticos no puedan interponer recursos, pero siempre que concurra esa conexión específica con su actuación o funcionamiento, como sucede en los casos de impugnaciones

respecto de actos de la Junta Electoral o cualesquiera otros de afecten a su propia esfera delimitada por la defensa de sus propios derechos o intereses legítimos, pero no cuando se trate de intereses que únicamente proyecten sus efectos, como es el caso, en la esfera política.

La solución contraria, es decir, considerar que los partidos políticos tengan legitimación para impugnar cualquier actuación del Gobierno y de la Administración (y también en los de ámbitos local y autonómico), como ahora acontece con impugnación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, por la relación existente entre los fines que legítimamente persiguen los partidos políticos según su ideología o programa de actuación y el sector o ámbito político, social o económico sobre el que produce efectos aquella actuación, equivaldría a reconocerles una suerte de acción popular encubierta, que no tienen atribuida por nuestro ordenamiento jurídico.

En fin, viene al caso citar nuestra Sentencia de 18 de enero de 2005, en la que declaramos que *<<La función de control del Gobierno propia de los partidos políticos se canaliza mediante su actuación a través de los diputados y senadores y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, a quien se atribuye específicamente la función de control del Gobierno en la Constitución (artículo 66.2). No lleva consigo una relación específica entre las disposiciones generales o los actos administrativos del Gobierno y la actuación de los partidos políticos suficiente para legitimarlos para su impugnación ante los tribunales con carácter general e indiscriminado>>*.

Procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo por falta de legitimación (artículo 69.b “in fine” de la LJCA).

**SEXTO.-** *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA procede imponer las costas a la parte recurrente que ha visto desestimadas sus

pretensiones, cuyo importe, por todos los conceptos, no puede rebasar la cantidad de 300 euros.

**LA SALA ACUERDA:** Declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal del Partido Popular contra el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, respecto de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia. Con costas en los términos establecidos en el último razonamiento. Llévase testimonio de esta resolución a los autos principales.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Rafael Toledano Cantero



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Recurso Nº: 75/2020