



Roj: **STS 1093/2014 - ECLI:ES:TS:2014:1093**

Id Cendoj: **28079139912014100002**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **991**

Fecha: **03/03/2014**

Nº de Recurso: **4453/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **AAN 207/2012,**  
**STS 1093/2014**

**TRIBUNAL SUP RE MO Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**PLENO SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 03/03/2014

RECURSO CASACIÓN

**Recurso Núm.:** 4453/2012 **Fallo/Acuerdo:** Sentencia Desestimatoria **Votación:** 25/02/2014 **Procedencia:** AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 3 **Ponente:** Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López **Secretaría de Sala :** 101 **Escrito por:** Nota:

**Recurso contencioso-administrativo.-Legitimación activa del partido político que impugna una orden ministerial.-Falta de interés legítimo.-inadmisión del recurso de casación.-Abuso o defecto de jurisdicción.**

**Num.:** 4453/2012 **Votación:** 25/02/2014 **Ponente Excmo. Sr. D.:** Mariano de Oro Pulido y López **Secretaría Sr./Sra.:** 101

TRIBUNAL SUPREMO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PLENO

SENTENCIA

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. José Manuel Sieira Míguez**

**Magistrados:**

**D. Ricardo Enríquez Sancho**

**D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez**

**D. Pedro José Yagüe Gil**

**D. Rafael Fernández Montalvo**

**D. Manuel Vicente Garzón Herrero**

**D. Segundo Menéndez Pérez**

**D. Nicolás Maurandi Guillén**

**D. Eduardo Espín Templado**

**D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat**



D. Rafael Fernández Valverde

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

D. Octavio Juan Herrero Pina

D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernández

**D. Emilio Frías Ponce**

**D. José Díaz Delgado**

**D. Eduardo Calvo Rojas**

**D. Luis María Díez Picazo Giménez**

D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco

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

**D. Juan Carlos Trillo Alonso**

D. José Antonio Montero Fernández

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

**D. José María del Riego Valledor**

**D. Wenceslao Francisco Olea Godoy**

**D. Diego Córdoba Castroverde**

D. José Juan Suay Rincón

D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano

**D. Ramón Trillo Torres**

**D. Vicente Conde Martín de Hijas**

**D. Manuel Martín Timón**

**D. Jesús Ernesto Peces Morate**

**D. Juan Gonzalo Martínez Micó**

**D. Mariano de Oro Pulido y López**

En la Villa de Madrid, a tres de Marzo de dos mil catorce.

El Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los magistrados relacionados al margen, ha visto el recurso de casación 4453/12, interpuesto por el Partido Socialista Obrero Español representado por la procuradora doña Virginia Aragón Segura, contra el auto de fecha 19 de noviembre de 2012, dictado por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 400/12, contra la Orden HAP/1182/2012 de 31 de mayo, en desarrollo de la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo. Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** .-La Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera de la Audiencia Nacional, en el auto de fecha 18 de octubre de 2012, acogió favorablemente la alegación previa que el abogado del Estado formuló con ocasión del recurso contencioso-administrativo 400/12, que el Partido Socialista Obrero Español (en lo sucesivo PSOE) dedujo contra la Orden HAP/1182/2012 de 31 de mayo, dictada en desarrollo de la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público (BOE de 31 de marzo). La citada disposición adicional introdujo la declaración tributaria especial, conocida en distintos foros como « *amnistía fiscal* ».

Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado por auto de 16 de noviembre de 2012.

Consideró la Sala de instancia, que el PSOE carecía de la legitimación activa prevista en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE de 14 de julio), por lo que acordó la inadmisibilidad del recurso entablado.



(1) Los Magistrados de la Audiencia Nacional, en el fundamento segundo del auto inicial, transcriben el artículo 19 de la Ley de esta jurisdicción, y en el tercero llevan a cabo una síntesis de diferentes sentencias del Tribunal Supremo de las que extraen, en once puntos, lo que consideran la doctrina relativa a la legitimación activa.

(2) En el cuarto razonamiento jurídico es donde valoran como debe aplicarse la jurisprudencia al concreto supuesto enjuiciado. Concluyen que:

«[Según el partido recurrente, su legitimación para impugnarla Orden HAP/1182/2012 proviene, esencialmente, de su posicionamiento político y jurídico contrario a la amnistía fiscal, reflejado en la votación del Grupo Parlamentario Socialista en contra de la convalidación del Real Decreto Ley 12/2012 y en la interposición por 105 diputados socialistas de recurso de inconstitucionalidad contra la expresada norma, y del perjuicio que sufriría frente a su electorado si fracasaran las medidas dirigidas a impedir la referida amnistía. Resultaría incoherente y contrario al objetivo pretendido, según el PSOE, que pudiera recurrirse el Real Decreto Ley 12/2012, que otorga la habilitación legal para dictar la Orden recurrida, y no la propia Orden dictada en su desarrollo, dejando de esta forma sin posibilidad de tutela judicial al Partido Socialista.

Además, según el PSOE, la legitimación es un requisito procesal que debe ser objeto de una interpretación antiformalista y extensiva y que tiene carácter casuística; la jurisprudencia alegada por el Abogado del Estado para cuestionar su legitimación no es aplicable al caso y se refiere a supuestos de hecho distintos del enjuiciado; y esta misma Sala ha mantenido un criterio favorable al reconocimiento de la legitimación ahora pretendida. El planteamiento del PSOE no puede ser compartido por la Sala. Como reconoce la propia actora en su escrito de contestación a las alegaciones previas, el fundamento de su pretensión no es otro que la defensa de un planteamiento político, ideológico y jurídico, frente a una actuación de la Administración dirigida a desarrollar una disposición normativa con rango de ley, que previene la posibilidad de una regulación tributaria, considerada por la actora inoportuna, reprobable y contraria a la Constitución. Ahora bien, el ordenamiento jurídico pone a disposición de los partidos políticos diferentes cauces para defender sus posiciones ideológicas frente a la actuación, legal o ilegal, de los poderes públicos, no siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la vía adecuada para impugnar la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos. En efecto, los partidos políticos pueden oponerse a las distintas iniciativas legislativas en sede parlamentaria, como en el supuesto enjuiciado se ha opuesto el Grupo Parlamentario Socialista a la convalidación del Real Decreto Ley 12/2012; o pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones normativas con rango de ley que consideren contrarias a la Constitución, de conformidad con los artículos 31 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como también han hecho 105 diputados del Partido Socialista respecto del citado Real Decreto Ley. Sin embargo, la circunstancia de que una actuación administrativa pueda ser contraria a los planteamientos políticos sostenidos por un determinado partido, no es suficiente para justificar la legitimación del referido partido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo necesario para el reconocimiento de dicha legitimación la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación directa con la pretensión material que sea objeto del proceso, de manera que una eventual sentencia estimatoria del recurso reportara al partido recurrente un beneficio o la evitación de un perjuicio, efectivo, patrimonial o moral, más allá del beneficio o perjuicio resultante del rédito social consecuente al reconocimiento de su posicionamiento político. Reconocer la legitimación de los partidos políticos para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa todas las actuaciones de la Administración contrarias a los planteamientos ideológicos reflejados en su ideario político, sería tanto como reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad, contraviniendo la Ley de la Jurisdicción y convirtiendo la jurisdicción contencioso-administrativa, a la postre, en un foro de discusión política. Por otro lado y frente a lo sostenido por el partido recurrente, no tendría sentido que en sede contencioso-administrativa enjuiciáramos la legalidad de la Orden HAP/1182/2012, cuando se encuentra pendiente de recurso de inconstitucionalidad la disposición normativa con rango de ley que le sirve de fundamento (Real Decreto Ley 12/2012). Y sería contrario a toda lógica jurídica, que pudiéramos acordar en la jurisdicción contencioso-administrativa la suspensión de la Orden impugnada, paralizando así de facto el propio Real Decreto Ley 12/2012, cuando no es posible solicitar y obtenerla suspensión cautelar de la referida disposición legal ante el Tribunal Constitucional. Además, no puede desconocerse que el efecto anulatorio de una eventual sentencia estimatoria del Tribunal Constitucional con relación al Real Decreto Ley 12/2012, se extendería a todas las disposiciones normativas reglamentarias dictadas en desarrollo de la citada norma, y entre ellas, a la propia Orden HAP/1182/2012 aquí recurrida. Finalmente, debemos advertir que la doctrina de esta Sala recogida en la sentencia de 16 de enero de 2012 no es aplicable al presente caso, ya que en la citada resolución judicial reconocíamos legitimación activa a una asociación deportiva, de conformidad con el artículo 19 1. b) De la Ley de la Jurisdicción, por entender que defendía y representaba los intereses de deportistas con licencias federativas que podían verse afectados por la disposición impugnada, antecedente que no guarda relación con el supuesto enjuiciado.»



(3) En el posterior auto de 16 de noviembre de 2012 , se desestimó el recurso de reposición instado contra el de 18 de octubre, con condena en costas, argumentando en el primer fundamento:

«[n]o discutimos el planteamiento de la recurrente cuando sostiene que no puede negarse en términos absolutos la legitimación de los partidos políticos para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (...) lo que sucede es que el referido "interés" no es suficiente (...) y no porque así lo entienda la Sala, sino porque así lo ha considerado la jurisprudencia del Tribunal Supremo. [...]»

Continúa la Sala de instancia con la transcripción de parte del contenido de las SsTS de 6 de abril de 2004 , 18 de enero de 2005 y 20 de enero de 2009 (sin más referencias), añadiendo que: «[n]i el auto recurrido fundamenta su fallo en el fondo de la impugnación formalizada por el partido recurrente, ni entra a valorar la legalidad o ilegalidad de la Orden impugnada, ni deniega la legitimación por el existencia de un recurso de constitucionalidad contra el Real Decreto Ley 12/2012.»

**SEGUNDO** .-El PSOE preparó el presente recurso de caación y, previo emplazamiento ante esta Sala, efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 17 de enero de 2013, en el que invoca dos motivos al amparo de las letras d ) y a), respectivamente, del apartado 1 del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

(1) En el primero, considera que el auto impugnado había infringido el artículo 19.1 a) de la LJCA y la jurisprudencia aplicable para valorar la existencia de la legitimación activa.

Sostiene que era aplicable el citado precepto legal, al no existir una exclusión específica por el mero hecho de ser un partido político. Debe tratarse a los partidos políticos en los mismos términos que a cualquier otra persona física o jurídica, de cara a su actuación en un proceso. Basta con ostentar interés legítimo en él, y cita las sentencias de esta Sala de 6 de abril de 2004 , 30 de mayo de 2008 (recurso de casación para unificación de doctrina 350/2005 ).

Por ello, al margen de ser un partido político, la valorización de su legitimación activa debe hacerse conforme a los criterios generales establecidos.

Como requisito procesal, la legitimación activa debe interpretarse con criterio antiformalista, citando las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1998 y STS 25 de marzo de 2002 (casación 9128/96 ) y 26 de junio de 2007 (casación 10581/04 ).

En cuanto a la aplicación al caso concreto, parte de la sentencia de esta Sala de 3 de febrero de 2011 (casación 4728/07 ), para puntualizar que el auto recurrido no sigue ninguno de los principios señalados, extremando el rigor formalista por el mero hecho de estar ante un partido político.

La acción ejercida por el PSOE era muy concreta, sin que exista ningún precedente similar al aquí planteado. Para oponerse a la «amnistía fiscal», el partido ha utilizado todos los instrumentos puestos a su disposición en cada momento por el ordenamiento jurídico. No se está ante una impugnación genérica de un reglamento, sino ante la impugnación de una Orden cuya habilitación legal se contiene en un Real Decreto-Ley convalidado con el voto en contra del Grupo Parlamentario Socialista, y recurrido por sus Diputados ante el Tribunal Constitucional.

Considera que dejó clara la existencia de un interés legítimo suficientemente acreditado contra esa Orden en particular, así lo reconoció el propio auto cuando señaló que « [n]o discutimos el planteamiento de la recurrente cuando sostiene (...) que tiene un interés real y efectivo en la impugnación de la Orden ».

Sin embargo, este interés no se consideró suficiente, lo que supone introducir un nuevo criterio ajeno a la Ley Jurisdiccional y a la jurisprudencia aplicable. A los efectos procesales, no se puede tener más o menos interés legítimo, el interés legítimo existe o no, a la hora de determinar la legitimación activa.

Aduce asimismo que la pretensión del PSOE en ningún caso supone una defensa genérica de la legalidad, sino que la defensa concreta de una posición política y jurídica clara, como es la oposición rotunda a la amnistía fiscal. Esta oposición la ha manifestado, en primer lugar, mediante el ejercicio de las funciones constitucionales de expresar el pluralismo político, concurrir a la formación de la voluntad popular y ser instrumento para la participación política. Y en segundo lugar, mediante la utilización de todos los instrumentos que el ordenamiento pone a su alcance, en sede parlamentaria y constitucional.

En ningún caso se ejerce una defensa genérica de la legalidad. Por lo que, el objeto de la pretensión tiene una relación específica y un interés legítimo concreto.

Vincula el interés legítimo al ejercicio de su función constitucional, ex artículo 6 de la Constitución Española , que configura a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación indirecta. Recuerda la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, cuya su finalidad es



« *anar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político* ».

El PSOE se ha presentado al electorado, en un tema central en el debate político como es la « *amnistía fiscal* ». Su rechazo radical contra la misma, y del éxito o fracaso de las medidas emprendidas derivará una posición que le causará beneficio o perjuicio, a la hora de presentar su alternativa política. En el modelo de sociedad que propone a los electores el PSOE, el rechazo a la amnistía fiscal es total, asumiendo el beneficio o perjuicio que, en los diversos procesos electorales, esta postura le pueda reportar.

El beneficio que se pretende obtener, puede tener la más variada naturaleza, no es necesario que sea administrativo, puede ser político como estableció la STS de 7 de noviembre de 2005 (sin más citas).

Afirma, para concluir, que el PSOE no es un tercero ajeno al devenir de la Orden impugnada, desde el primer momento ha manifestado su criterio contrario y ha emprendido todas las medidas posibles en consonancia con ese rechazo.

(2) En el segundo motivo, se denuncian el abuso y defecto en el ejercicio de la jurisdicción.

(i) Afirma que hay abuso de la jurisdicción cuando el órgano jurisdiccional, en el ejercicio de la jurisdicción que le es propia, se extralimita y desvía al juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, invadiendo ámbitos reservados a otros órdenes jurisdiccionales o a otros poderes del Estado; concretamente cuando invade las competencias del Poder Legislativo, « *[p]ues realiza una aplicación particular del artículo 19 a los partidos políticos* ». Se niega toda legitimación a los partidos políticos para acudir a la jurisdicción contenciosa-administrativa, queriendo sustituir al Legislador.

(ii) El defecto en el ejercicio de jurisdicción, se produce cuando el órgano jurisdiccional « *[a] que me dirijo deja de intervenir cuando tiene la jurisdicción para ello, con base a una serie de razones que no están en la Ley y no aparecen en nuestro ordenamiento jurídico* », y cita y transcribe parcialmente la sentencia de esta Sala de 20 de abril de 2002 (sin más referencia).

Afirma que « *[c]ausa estupor que en un Auto que tiene que resolver una alegación previa sobre la falta de legitimación, se aluda al fondo del asunto y a la medida cautelar solicitada (...) y (...) causa honda preocupación que, además, esa referencia se realice sin ningún rigor, siguiendo el criterio de la Abogacía del Estado* ». La Ley Jurisdiccional no permite dejar de conocer un asunto porque la norma con rango de ley de la que trae causa esté recurrida por inconstitucional, lo que le lleva a tildar de « *clamoroso* » el defecto de jurisdicción. La Sala tiene el deber de conocer los asuntos que le lleguen en los términos establecidos por la Ley, le guste o no la ideología que los sustente, y al margen de las competencias ejercidas por el Tribunal Constitucional, que se desarrollan en otro ámbito distinto.

Termina solicitando que se case el auto impugnado, reconociendo la existencia de la legitimación activa de la formación política recurrente.

**TERCERO.** -El abogado del Estado, en escrito presentado 2 de julio de 2013, solicitó con carácter previo la inadmisión del recurso interpuesto por su manifiesta carencia de fundamento. Se remite al auto de esta sala de Sala de 25 de febrero de 2010 (casación 3524/09) que transcribe parcialmente, para concluir que el escrito de interposición se limita a articular los mismos alegatos que el PSOE invocó en el recurso de reposición interpuesto contra el auto de 18 de octubre de 2012, haciendo caso omiso del anterior de 16 de noviembre. Considera que se produce una desnaturalización del recurso de casación.

(1) En cuanto al primer motivo de casación, como ya manifestó con ocasión del recurso 22/03 resuelto por sentencia de esta Sala de 18 de enero de 2005, se trata de un auténtico fraude procesal para obtener satisfacción política a lo que no ha prosperado en el Congreso de los Diputados. Pretende ganar en la jurisdicción lo que no ha conseguido en una votación, para remediar un déficit de representación parlamentaria.

(2) El segundo motivo de queja, resulta inadmisibles por su defectuoso planteamiento, puesto que una resolución judicial puede incurrir en abuso o en defecto, pero no pueden concurrir ambos defectos de manera simultánea.

Rechaza el abuso denunciado, ya que la Sala de instancia se limitó a aplicar « *las reglas del juego* ». Lo que no es posible, es reconocer la legitimación activa de un partido político para impugnar cualquier clase de actos o disposición administrativa.

Descarta el más mínimo fundamento del defecto de jurisdicción denunciado, puesto que la finalidad de un recurso de casación no es corregir la terminología de la resolución que se impugna ni los obiter dicta.

**CUARTO.** -Las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, circunstancia que se hizo constar en diligencia de ordenación de 17 de julio de 2013.





Por acuerdo del Excmo. Presidente de la Sala de 16 de enero de 2014, pasó el recurso al Pleno de esta Sala, fijándose al efecto el día 25 de febrero de 2014, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo la opinión mayoritaria del Pleno contrario a la propuesta del Excmo. Sr. Magistrado Ponente inicialmente designado, se turnó la redacción de la sentencia al Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López, Magistrado de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .-Se impugna en el presente recurso de casación el auto dictado el 19 de noviembre de 2012, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 400/12. Esta resolución confirmaba en reposición el anterior auto de 18 de octubre de 2012, por el que se acogía favorablemente la alegación previa que el abogado del Estado formuló con ocasión del recurso contencioso-administrativo 400/12, que el PSOE dedujo contra la Orden HAP/1182/2012 de 31 de mayo, dictada en desarrollo de la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

Como decíamos en el antecedente segundo, invoca el partido recurrente dos motivos de casación, al amparo del artículo 88.1. apartados d) y a), respectivamente, de la Ley de esta jurisdicción.

(1) De manera sucinta, desarrolla el primer motivo de queja al amparo de la letra d), a partir del reconocimiento de la igualdad con la que debería ser tratado el partido político respecto del resto de las personas jurídicas, sin que estemos ante una asociación expresamente excluida del artículo 19 de la Ley 29/1998. Reitera que concurre el interés legítimo necesario para recurrir, y con ello la legitimación activa para acceder a la jurisdicción, que debe ser interpretada desde postulados antiformalistas. No se trata de la defensa genérica de la legalidad, sino de la defensa concreta de una posición política y jurídica clara, centrada en, lo que califica, una oposición rotunda a la « *amnistía fiscal* ». El interés legítimo lo vincula al ejercicio de su función constitucional como partido político, en la interposición del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra el Real Decreto-Ley, y en la propia de los partidos como expresión del pluralismo político, la voluntad popular y cauce de la participación indirecta. La posición del PSOE y su alternativa política es de un total rechazo a la amnistía fiscal, asumiendo el beneficio o perjuicio que en los diversos procesos electorales tal postura le pueda reportar. Reconoce que el beneficio no debe ser exclusivamente administrativo sino incluso político, y no puede ser tratado como un tercero ajeno al devenir de la Orden frente a la que manifestó, desde el primer momento, toda su oposición.

(2) En el segundo motivo de casación al amparo de la letra a), denuncia, simultáneamente, el abuso y defecto de jurisdicción en que incurre el auto impugnado. En cuanto al abuso, considera que invade las competencias del Poder Legislativo, visto los términos en que se interpretó el artículo 19 de la LJCA. Respecto del defecto de jurisdicción

lo centra en la dejación de su obligación de intervenir, cuando tenía jurisdicción para ello.

**SEGUNDO**.- Antes de abordar los dos motivos de casación formulados por el PSOE, debemos despejar las dudas en torno a la inadmisibilidad invocada por el abogado del Estado, quien considera que el escrito de interposición del recurso de casación es simple reiteración de los motivos que el PSOE alegó en el recurso de reposición deducido contra el auto impugnado.

Efectivamente, esta Sala ha dicho, en no pocas ocasiones, que la naturaleza extraordinaria del recurso de casación como medio de impugnación tasado, exige que en el escrito de interposición se formule, de manera fundada y precisa, la pretensión casacional enderezada a la revocación de la sentencia, lo que constituye una carga que las partes han de observar y cumplimentar con rigor jurídico. Por ello el artículo 92.1 de la Ley 29/1998 demanda que en el escrito de interposición del recurso se expresen, razonadamente, el motivo o motivos en los que se ampara, citando las normas o la jurisprudencia que se consideren infringidas, expresión razonada que, como hemos apuntado comporta, además, la necesidad de efectuar una crítica pormenorizada de la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida. Por último, no cabe olvidar que el recurso de casación se dirige contra la sentencia y no contra el acto administrativo revisado en ella, que constituye el objeto del proceso de instancia. Así se desprende de las SsTS de 14 de diciembre de 2000 (casación 7410/95, FJ 3º) y 11 de noviembre de 2004, casación 6211/01 (FJ 3º). También los autos de 10 de diciembre de 2009 (casaciones 1342/04 y 1348/09, FF.JJ. 2º en ambos casos) y 8 de abril de 2010 (casación 3228/09, FJ 2º).

Por este motivo y entre otras, en las SsTS de 4 de julio de 2011 (casación 4848/08, FJ 3), 21 de noviembre de 2011 (casación 4350/09, FJ 3) y 14 de mayo de 2012 (casación 2416/10, FJ 3), se rechazó el recurso de



casación cuando se comprobó que el escrito de interposición reproducía íntegramente los fundamentos de derecho de la demanda.

Sin embargo, este no parece el caso del escrito de interposición formulado por el PSOE en el presente recurso de casación. Al contrario de lo que ocurría en las resoluciones citadas, el partido recurrente sí lleva a cabo una crítica de la sentencia impugnada, señalando la que considera jurisprudencia de contrario, explicitando los argumentos que le llevan a no compartir el auto impugnado, sin que por ello modificara sus pretensiones o introdujera motivos no barajados en la instancia. En consecuencia, el presente recurso sí debe ser admitido a trámite.

**TERCERO** .-Despejadas las dudas sobre la admisibilidad del recurso y como ya hemos hecho en anteriores ocasiones [por todas las SsTS 8 de julio de 2011 (casación 3780/07 FJ 2 ) y 22 de junio de 2012 (casación 2137/09 FJ 4)], debemos hacer una advertencia preliminar sobre el orden que seguiremos para examinar los motivos de casación. Nuestro examen en casación no puede seguir la estructura que se propone en el escrito de interposición, pues la lógica procesal, y las consecuencias que se anudan a la estimación de cada motivo, ex artículo 95.2.a ), y d) de la LJCA , impone que analicemos, en primer lugar, el abuso y defecto en el ejercicio de la jurisdicción que se alega ex artículo 88.1.a), y luego las infracciones del ordenamiento jurídico que recogidas en el apartado d) de citado precepto legal .

Comenzaremos con el segundo motivo de casación. En nuestras sentencias de 19 de julio de 2012 (casación 2697/09 FJ 2 ), 10 de mayo de 2012 (casación 1255/09 FJ 2 ) o 6 de octubre de 2011 (casación 3125/08 FJ 2 ), en la que a su vez nos remitíamos a otras anteriores, [autos de 22 de mayo de 2003 (casación 2839/00) y 19 de febrero de 2009 (casación 2932/08), y las sentencias de 23 de julio de 2008 (casación 5211/04 ), 18 de mayo de 2009 (casación 4271/06 ), 13 de septiembre de 2010 (casación 1976/06 ) y 29 de abril de 2011 (casación 3625/07 )], ya dijimos que el motivo del artículo 88.1.a) queda reservado para denunciar el abuso, exceso o defecto de jurisdicción, lo que alude exclusivamente a los supuestos de decisiones judiciales que desconozcan los límites de esta jurisdicción respecto de otros órdenes jurisdiccionales o los demás poderes del Estado. Tal cosa no ocurre en el presente caso, pues el auto impugnado ha sido dictado en el normal ejercicio de la jurisdicción y dentro del ámbito de atribuciones que son propias del orden contencioso-administrativo, sin que quepa su impugnación al amparo del motivo previsto en el artículo 88.1.a) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción .

Es más, la generalidad y falta de concreción de los argumentos que se barajan y el peculiar planteamiento de imputar a la Sala de instancia que incurre a la vez en abuso y defecto de jurisdicción revelan su falta de fundamento, que en todo caso, nada tienen que ver con los vicios que se denuncian. El auto impugnado resolvió dentro de su ámbito competencial cuando declaró la inadmisión del recurso contencioso-administrativo. Conviene recordar que la resolución de inadmisión satisface plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva, como ha señalado el Tribunal Constitucional entre otras en las sentencias 59/2003, de 24 de marzo, FJ 2 ; 132/2005, de 23 de mayo, FJ 4 ; o 243/2005, de 10 de octubre , siempre y cuando tenga lugar en el marco fijado por el Legislador, con arreglo a los presupuestos establecidos para el acceso a la jurisdicción, y sin que se trate de trabas arbitrarias o caprichosas. La motivación de la resolución impugnada, y la certera interpretación que hizo del artículo 19 de la Ley de esta jurisdicción , descartan cualquier irregularidad en los términos formulados en esta segunda queja. Como destacábamos en nuestra sentencia de 21 de junio de 2011 (casación 3046/09 FJ 2), y descartado el abuso o defecto de jurisdicción, en realidad la vulneración denunciada se centra en la discrepancia con la interpretación que la Sala de instancia hizo del artículo 19.1 citado, lo que debe hacerse valer a través del apartado d) del artículo 88.1 y no del a).

Por los razonamientos expuestos, debemos rechazar este segundo motivo de casación.

**CUARTO** . Con carácter previo al examen del primer motivo de casación interesa recordar la evolución con la que ha sido interpretada la legitimación activa en este orden jurisdiccional.

Ya con la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 (BOE de 26 de diciembre), se contemplaron los presupuestos procesales no como simples requisitos formales del proceso fin a sí mismos, sino como el cauce y camino para asegurar las garantías de una correcta resolución del litigio. Se orillaron las interpretaciones rígidas y formalistas apartadas de una interpretación teleológica de las normas desconectas con el interés general debatido y merecedor de la protección jurisdiccional; no en vano decía su exposición de motivos que « *[l]os requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la misma [...]* ».

La vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ahonda en el antiformalismo que la jurisprudencia resaltó al hilo de la interpretación de la Ley de 1956, ya bajo la protección del nuevo texto constitucional. Su exposición de motivos se encargó de recordar « *[L]a reforma compagina las medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo y el*



*critero favorable al ejercicio de las acciones y recursos y a la defensa de las partes, sin concesión alguna a tentaciones formalistas, con las que tienen por finalidad agilizar la resolución de los litigios. La preocupación por conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituye uno de los ejes de la reforma ».*

Con ello, la legitimación activa se erige en pieza clave de interpretación de nuestro derecho procesal, soporte del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 y 2 de la Constitución . Sin embargo, se trata de un derecho de configuración legal, por lo que « [l]a apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE », [entre otras ( SsTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4 ; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3 ; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3 ; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2 ; 45/2004 y 112/2004, de 12 de julio, FJ 3 ; y 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3)]. Por lo tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva pivota en torno al concepto de legitimación activa como presupuesto del acceso a los órganos jurisdiccionales; de manera que, bajo este instituto, se concreta el que una determinada situación jurídica sea susceptible de ser tutelada por los jueces, a través de la correspondiente acción instada en el proceso.

Puesto que en el terreno de la legitimación está en juego el acceso a la jurisdicción, habrá de desplegar con « [s]u máxima eficacia el principio pro actione, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad ». ( SsTC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3 , y 173/2004, de 18 de octubre , FJ 3).

No está de más si recordamos que el catálogo que dibuja el artículo 19 de la LJCA diferencia entre la legitimación activa, en general, con la concurrencia de un derecho e interés legítimo, y otros tipos de legitimaciones como la legitimación corporativa, la legitimación de la Administraciones y la que corresponde al Ministerio Fiscal.

La legitimación activa, del apartado primero del citado artículo, se configura como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto; y se vincula, con carácter general, a la relación que media con el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula, así se ha expresado, entre otras, en las SsTS 23 de diciembre de 2011 (casación 3381/08 , FJ 5), 16 de diciembre de 2011 (casación 171/2008, FJ 5 °) o 20 de enero de 2012 (casación 856/08 , FJ 3).

Pese a la mayor amplitud del interés legítimo frente al directo, ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad. Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada, produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto. Se exige que la resolución o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento; entre otras, la STS 16 de noviembre de 2011 (casación 210/10 , FJ 4°).

El estudio de la legitimación ha distinguido entre la llamada legitimación « *ad processum* » y la legitimación « *ad causam* ». La primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la legitimación « *ad causam* », como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión de fondo y no meramente procesal, como hemos señalado en las SsTS de 20 de enero de 2007 (casación 6991/03 , FJ 5) 6 de junio de 2011 (casación 1380/07, FJ 3 ) o 1 de octubre de 2011 (casación 3512/09 , FJ 6).

La regla general para que la legitimación activa, le sea reconocida a una determinada persona física o jurídica en la interposición de un recurso contencioso-administrativo, exige la existencia de un interés legítimo, que debe ser identificado con ocasión de la interposición de cada recurso contencioso-administrativo.





Sin embargo y como excepción, en determinadas ocasiones, ese concreto y específico interés legítimo que vincula al recurrente con la actividad objeto de impugnación, no resulta exigible. Por ejemplo, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina « *acción popular* » en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente la han denominado « *acción pública* » tan habitual, por ejemplo, en el ámbito del urbanismo o en determinados supuestos relacionados con el medio ambiente. El entronque constitucional de esta acción está en el artículo 125 de nuestra Carta, y exige que una norma con rango de ley así la reconozca expresamente, con la finalidad de « *[r]obustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes* » como dijeron las SsTS de 14 de mayo de 2010 (casación 2098/06, FJ 5) y 6 de junio de 2013 (casación 1542/10, FJ 5º). Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados. Por ello, cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley, puede actuar, siempre y cuando así le haya sido previamente reconocido.

Fuera de estos supuestos, expresamente reconocidos y previstos por la ley, es necesario el concurso del interés legítimo como presupuesto habilitante para poder acceder a la jurisdicción, en palabras del Tribunal Constitucional « *[e]l interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida [...]* », [entre otras ( SsTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3 ; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3 ; 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4; y STC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3)].

El casuismo y la variedad de situaciones que la realidad jurídica nos puede deparar, exige un análisis puntual y pormenorizado de cada supuesto enjuiciado, para discriminar e identificar el concreto interés legítimo que sustenta la legitimación activa del recurso entablado, como ya apuntamos en nuestras SsTS 12 de noviembre de 2012 (casación 1817/09, FJ 2) y de 14 de marzo de 2011 (casación 4223/08 FJ 2).

**QUINTO.-** Concretamente, en el ámbito de los partidos políticos y en particular sobre su legitimación con ocasión de la impugnación de disposiciones generales, hemos tenido la ocasión de pronunciarnos en

diversas ocasiones, de entre las que destacamos lo dicho en nuestras sentencias de 6 de abril de 2004 (casación 34/02, FJ 3) y 18 de enero de 2005 (casación 22/03, FJ 2), en las que reiterábamos que « *[L]os partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. Según el artículo 6 de la Constitución 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 es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. 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. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquel acto equivaldría a reconocerles una acción popular. En efecto, nadie puede imponer límites materiales a la actuación de los partidos y a los fines perseguidos por éstos (ejercen libremente sus actividades, según el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos), fuera de los que derivan del funcionamiento del sistema democrático con arreglo a la Constitución y de su sometimiento al ordenamiento jurídico.* »

En la primera se denegaba la legitimación a Ezker Batua-Izquierda Unida que impugnaba un Acuerdo del Consejo de Ministros (Resolución de la Secretaría del Ministerio de la Presidencia de 11 de enero de 2002), por el que se determinaba el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002. En la segunda, le fue denegada al Partido Familia y Vida, frente a la impugnación del artículo 22 del Real Decreto 27/2003, de 10 de enero, por el que se modificaba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativa a la deducción por maternidad.

Concretamente, en la sentencia de 6 de abril de 2004, se daba contestación a una serie de consideraciones realizadas por la formación política en su escrito de conclusiones, y que podemos trasladar a todo partido político en la valoración de la legitimación activa exigible con ocasión de la impugnación de disposiciones



generales. Afirmábamos que « a) Esta Sala, en sentencias de la misma fecha, ha reconocido legitimación a determinadas organizaciones sindicales para la impugnación del Acuerdo recurrido, partiendo de que, como ha declarado el Tribunal Constitucional ( sentencias del Tribunal Constitucional 210/1994, de 11 de julio , fundamento jurídico 3 , 101/1996, de 11 de junio , 203/2002, de 28 de octubre , fundamento jurídico 2 , y 164/2003, de 29 de septiembre , fundamento jurídico 5), cuando la Constitución y la ley invisten a los sindicatos con la función de defender los intereses de los trabajadores, los legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singuli* [cada uno por separado; las sentencias citadas dicen «*ut singulus*»], sean de necesario ejercicio colectivo, siempre que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los procesos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que ejercita la acción y la pretensión planteada, ya que otra cosa equivaldría a transformar a los sindicatos en guardianes abstractos de la legalidad. Este es uno de los límites para el reconocimiento de la legitimación, respecto del cual la jurisprudencia de esta Sala no ha admitido otra excepción que la inherente al ejercicio de la acción popular en las materias en que se halla reconocida legalmente.

La situación de los partidos políticos es diferente, pues en ellos no se aprecia una relación específica entre su actividad y la protección de los trabajadores, independientemente de su condición de ciudadanos, como función propia de la actividad de aquéllos.

b) El hecho de que el Acuerdo impugnado pueda afectar a derechos fundamentales no es suficiente para legitimar a los partidos políticos para su impugnación. La defensa de los derechos fundamentales ante los tribunales no está atribuida a todos los agentes políticos y sociales. Según se infiere del artículo 46 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional , sólo están legitimados para el amparo constitucional, además de los organismos específicamente reconocidos, las personas directamente afectadas o quienes hayan sido parte en el proceso judicial. La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no establece reglas especiales para la legitimación cuando se trata del proceso contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales ( artículos 114 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ), sino que resultan aplicables supletoriamente las reglas generales sobre legitimación a las que nos hemos referido en el fundamento SEGUNDO.

c) La defensa de los derechos de los desfavorecidos, como objeto de la actividad de los partidos políticos no comporta sino uno de los aspectos inherentes a la acción política. No supone el establecimiento de una relación específica entre su función y cualquier acto administrativo que pueda interpretarse como desmerecedor de los derechos de los desfavorecidos ajena a su condición general de ciudadanos.

d) 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 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.

e) Es cierto que la sentencia de esta Sala 20 de marzo de 2003 ha reconocido legitimación activa a la Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes, «Andalucía Acoge» y «Red Acoge» para impugnar el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio. Otra sentencia de la misma fecha que ésta ha reconocido idéntica legitimación para la impugnación del Acuerdo aquí recurrido. Resulta evidente, sin embargo, que la conexión específica entre las organizaciones no gubernamentales que tienen como objeto de actuación la protección de los inmigrantes y las cuestiones que afectan a éstos no puede predicarse de los partidos políticos.

f) La jurisprudencia constitucional que ha reconocido la titularidad de derechos fundamentales a las personas jurídicas de derecho público, como es el caso de los partidos políticos, nada añade a las consideraciones anteriores, pues la personalidad jurídica (que comporta el reconocimiento de *legitimatio ad processum*), no lleva consigo necesariamente el reconocimiento de *legitimatio ad causam*. ».

En aquella ocasión, y frente a la invocación que hizo la formación política sobre la notable limitación de las facultades de los extranjeros no comunitarios residentes, regular o irregularmente en España, para tener acceso a un permiso de trabajo en nuestro país, la Sala estimó que no se había acreditado el interés legítimo del partido político que ejercita la acción, ya que « [n]o era suficiente la conexión genérica entre los fines y la actividad propia de un partido político (en suma, la formación de la voluntad popular y la participación política) y el objeto del pleito, centrado en actuaciones administrativas relacionadas con la posibilidad de tener acceso al trabajo en España. », (FJ 4). Como se pronunció el Tribunal Constitucional, pero en relación a la legitimación activa de los sindicatos, la función que constitucionalmente tienen atribuida «[n]o alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer [...] », ( STC 210/1994, de 11 de julio , FJ 4).



Esta línea jurisprudencial fue ratificada posteriormente por nuestra sentencia de 30 de mayo de 2008, dictada por la Sala Especial del artículo 96.6 de la LJCA, con ocasión del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto el Partido Familia y Vida, contra la sentencia de 18 de enero de 2005, a la que ya nos hemos referido. Recordaba la Sala Especial lo dicho en los autos de 23 de enero de 1997 (recurso 511/91) y 20 de junio de 2000 (recurso 155/99), donde se estimaban senda alegaciones previas formuladas por el abogado del Estado frente a recursos entablados por la formación política Iniciativa per Catalunya contra disposiciones generales, por su falta de legitimación activa en la medida que *«[l]as funciones de los partidos políticos se limitan a servir de cauce de expresión del pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política, en ninguna de las cuales encuentra cobijo una legitimación para impugnar actos o disposiciones administrativas en defensa de los intereses generales.»*

En los mismos términos se pronunció la STS de 20 de enero de 2009 (casación 1238/06), en la que se confirmaba la inadmisión del recurso contencioso administrativo declarado por la Sala de Instancia frente al recurso instado, en este caso, por el partido político ARALAR contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 9 de febrero de 2004, que aprobaba los nuevos estatutos de Caja Navarra, y en la que se decía que *" se invoca la ilegalidad de la norma sin que pueda deducirse que la impugnación beneficiaria al partido político recurrente "*.

En alguna ocasión hemos admitido expresamente la legitimación de alguna formación política en la impugnación directa de una disposición normativa. En estos casos, la Sala ha puesto especial énfasis en analizar la conexión de la finalidad perseguida por el recurso y la acción impugnatoria instada por el partido. Así, en la sentencia de 14 de junio de 2010 (casación 487/2009), Convergencia Democrática de Cataluña recurría la sentencia del Tribunal Superior de Justicia que anulaba la decisión del Gobierno Catalán de realizar una campaña publicitaria para

destacar sus mil días de gestión. La Sala reconoció la legitimación al partido político recurrente no por la posición que origina a los partidos políticos el art. 6 de la Constitución sino por su evidente interés legítimo, en la medida que *<< Cuando CDC pide la anulación de la decisión de llevar a cabo esa campaña, lo hace, ciertamente, invocando la legalidad que estima vulnerada pero, también, y esto es lo decisivo aquí, recurre porque esa campaña, realizada cuando ya se conocía la fecha de las inminentes elecciones, afecta negativamente a su posición ante los electores en la misma medida en que se beneficia la de los partidos que la han promovido desde el Gobierno pues, al fin y al cabo, en tanto busca destacar sus logros de esos 1.000 días, los presenta como buenos gestores. Y, sin perjuicio de que lo fueran o no, cuestión sobre la que cada ciudadano debió formarse su propia opinión, eso perjudica a CDC que, como todo partido político democrático, tiene la legítima aspiración de obtener el favor de la mayoría de los electores para hacerse con el Gobierno y dirigir la política catalana con arreglo a su propio programa >>*.

Cierto es que la sentencia de 9 de diciembre de 2008 (recurso 35/2007, en el que se impugnaba el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Obligatoria) hizo un parcial reconocimiento de la legitimación del partido político recurrente en función del análisis de la concreta conexión entre la finalidad perseguida y las características de dicho partido, pero atendiendo también a que ya había sido implícitamente admitida al no cuestionarse con ocasión de otro similar interpuesto por la misma formación política, lo que ciertamente condicionó el desarrollo de posteriores recursos.

A la vista de los diferentes pronunciamientos que se han ido sucediendo, y partiendo, como referencia prioritaria, a lo dicho en ya citadas sentencias de 6 de abril de 2004, 18 de enero de 2005 y 14 de junio de 2010, podemos concluir que:

**(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 sí 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 acción, 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.

**SEXTO** .-Ya en el análisis del primer motivo de casación, podemos anticipar que no podrá tener una favorable acogida, como resultado de la aplicación de la doctrina antes expuesta.

El principal argumento sobre el que gravita la queja del PSOE, se centra en una contradicción interpretativa de la Sala de instancia. Alega que se le impide el acceso a la jurisdicción a la formación política, cuando fue la que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera del Real Decreto 12/2012 . Considera que no tiene sentido poder formular un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley y, sin embargo, se le deniegue la legitimación para recurrir en sede contencioso-administrativa la Orden ministerial que la desarrollaba. Aunque no lo expresara con esas palabras, el recurrente parece aludir al conocido brocardo « *quien puede lo mas, puede lo menos* ».

Sin embargo, este argumento no tiene en cuenta la distinta naturaleza y origen en que se anclan el recurso de inconstitucionalidad contra una ley y el recurso contencioso-administrativo contra una disposición reglamentaria.

Parte de una cierta inexactitud cuando se refiere a la legitimación del partido en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley. Los artículos 162 de la Constitución y 32.1.c) y d) la 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE de 5 de octubre), no reconocen la legitimación a ningún partido político, sino y entre otros, a cincuenta Diputados o cincuenta Senadores. Luego el partido político, por si solo, no tiene ninguna legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo tendrán los Diputados y Senadores a título individual y en el número que alcance la cifra exigida, y que podrán o no coincidir con una misma formación política, grupo parlamentario o con varios de ellos.

La razón de ser de esta legitimación en la interposición del recurso de inconstitucionalidad, estriba en que la representación parlamentaria recae en los Diputados o Senadores elegidos y no en el partido o formación política al que pertenezcan o por cuyas listas hayan concurrido a las elecciones. No se puede olvidar el mandato parlamentario que recoge el artículo 67.2 de la Constitución cuando expresamente reconoce que « *[L]os miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo* ». En definitiva, no son los partidos políticos los depositarios de la soberanía nacional. Por ello, no son los partidos políticos los legitimados para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, sino los parlamentarios como depositarios de la soberanía nacional residenciada en las Cámaras, y cuando sumen el número exigido por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Frente al recurso contencioso-administrativo, el recurso de inconstitucionalidad constituye un control abstracto de la norma, es decir, al margen o independientemente de su concreta aplicación a un supuesto o caso concreto. Esto posibilita el examen del texto sometido al Tribunal Constitucional de manera directa, sin ningún tipo de mediación o filtro de ninguno aplicador jurídico. No ocurre lo mismo en la jurisdicción en general, ni en el ámbito contencioso-administrativo, donde lo enjuiciado es precisamente la actividad o inactividad de la Administración, bien sea a través de un concreto acto administrativo o en el control de la potestad reglamentaria reconocida en el artículo 97 de la Constitución .

Por lo tanto, el que los Diputados y Senadores de un determinado partido político hayan interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, no significa que el partido al que pertenecen sea acreedor de esa legitimación y, mucho menos que, « *mutatis mutandi* » le habilite para la interposición de un recurso contencioso-administrativo dirigido contra una disposición reglamentaria en desarrollo de la Ley impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Tampoco el de oportunidad o el rechazo a una determinada política llevada a cabo por el Gobierno, constituyen presupuestos de la legitimación activa que se predica. En todo caso se trata de cuestiones atinentes al ámbito político en general, que deben ser controladas por otros mecanismos no jurisdiccionales.

La idea de dar otro alcance a la legitimación activa, no ya en el caso de un partido político en particular sino a cualquier otras forma asociativa en general, de manera que se permitiera el acceso a la jurisdicción para llevar a cabo un control en abstracto de una disposición normativa reglamentaria, no entra dentro de los términos de una interpretación extensiva de la institución, sino de su configuración *ex novo* , más allá de los términos del artículo 19 de la LJCA .

Por último, la bondad o no de la medida desarrollada por la Orden ministerial impugnada y su coincidencia o no con el ideario político del partido, dista mucho de coincidir con una concreta ventaja o beneficio en torno a los cuales se ha construido el concepto interés legítimo que permitiría la impugnación de la disposición





reglamentaria. La sola referencia a una frontal oposición a la medida fiscal, constituye una suerte de conexión genérica y abstracta incompatible con la razón de ser de legitimación activa, en los términos establecidos en el artículo 19 de la Ley de esta jurisdicción .

Por los razonamientos expuestos, también debemos rechazar este motivo de casación y con él la totalidad del recurso de casación interpuesto.

**SÉPTIMO** .-En aplicación del artículo 139.2 de la Ley reguladora de nuestra jurisdicción, procede imponer las costas al PSOE, si bien esta Sala, en uso de la facultad que le confiere el apartado 3 del mismo precepto legal, fija en 5000 euros la cuantía máxima a reclamar en tal concepto.

## FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación 4453/12, interpuesto por el PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL, contra el auto de fecha 19 de noviembre de 2012, dictado por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 400/12 , condenando en costas a la entidad recurrente, con la limitación establecida en el último fundamento jurídico.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. José Manuel Sieira Míguez D. Ricardo Enríquez Sancho D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez

D. Pedro José Yagüe Gil D. Rafael Fernández Montalvo D. Manuel Vicente Garzón Herrero

D. Segundo Menéndez Pérez D. Nicolás Maurandi Guillén D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat D. Rafael Fernández Valverde D<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

D. Octavio Juan Herrero Pina D<sup>a</sup> Margarita Robles Fernández D. Emilio Frías Ponce

D. José Díaz Delgado D. Eduardo Calvo Rojas D. Luis María Díez Picazo Giménez

D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco D<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. José Antonio Montero Fernández D<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech D. José María del Riego Valledor

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Diego Córdoba Castroverde D. José Juan Suay Rincón

D<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano D. Ramón Trillo Torres D. Vicente Conde Martín de Hijas

D. Manuel Martín Timón D. Jesús Ernesto Peces Morate D. Juan Gonzalo Martínez Micó

D. Mariano de Oro Pulido y López

**TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo**

## VOTO PARTICULAR

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. D. Manuel Vicente Garzón Herrero A LA SENTENCIA DEL PLENO DE LA SALA III DE 3 DE MARZO DE 2013 RECAÍDA EN EL RECURSO DE CASACIÓN NÚMERO **4453/2012** AL QUE SE ADHIERE LA EXCMA. SRA. D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernández

### PRIMERO.-INTRODUCCIÓN.

Comencé mi exposición en el Pleno, en defensa de la estimación del Recurso de Casación interpuesto por el P.S.O.E. afirmando que la problemática de la legitimación es una de las cuestiones cruciales del Derecho Administrativo desde la perspectiva jurisdiccional, junto con el control de la discrecionalidad y la ejecutividad de los actos administrativos.

Se justifica tal afirmación si se tiene presente que la legitimación, al comportar el acceso a los órganos jurisdiccionales veda, cuando se deniega, cualquier posibilidad de control de los actos y disposiciones dictadas por las Administraciones. A su vez, la revisión de los criterios de control judicial de la discrecionalidad hasta ahora aplicados parece obligada, porque los parámetros utilizados se han demostrado radicalmente insuficientes al avalar decisiones de las Administraciones Públicas difícilmente asumibles y no ajenas al estado de cosas que estamos sufriendo. Finalmente, es también cardinal el replanteamiento del alcance de la ejecutividad de los actos administrativos porque su uso claramente desmedido está convirtiendo en imposible e inútil el acceso de los ciudadanos a los órganos jurisdiccionales.



Desde este planteamiento general propuse la estimación del Recurso de Casación contra los autos impugnados por dos razones: A) Porque consideraba que el P.S.O.E. tenía, por ostentar "interés legítimo", los requisitos a que el artículo 19.1 a) de la Ley Jurisdiccional supedita la legitimación. B) Porque el P.S.O.E., como cualquier otro ciudadano "contribuyente", y por el hecho de serlo, estaba legitimado para impugnar la disposición recurrida.

Llama la atención que la cuestión referente a la legitimación, por el "hecho de ser el P.S.O.E. contribuyente" no haya sido objeto de la menor referencia en la sentencia mayoritaria.

Esta expresa, al final del Fundamento Jurídico Sexto, sin perjuicio del aparato legal y jurisprudencial que se cita previamente, los motivos de su decisión. Estas razones son: A) El rechazo de una determinada política pertenece al ámbito político, esfera que es ajena a lo jurisdiccional. Es decir, la política no puede tener acceso al ámbito jurisdiccional. B) Aceptar el control abstracto de una norma va más allá de los términos del artículo 19 de la Ley Jurisdiccional y constituye una configuración "ex novo" de la jurisdicción. C) La ventaja o beneficio que la anulación de la orden impugnada produce al partido político recurrente no configura la legitimación activa que proclama el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional .

Considero que las afirmación referidas no sólo son inexactas, sino que contradicen al artículo 19 de la Ley Jurisdiccional y configuran un marco en el que, queriendo o sin querer, de modo consciente o inconsciente, se vuelven a consagrar las inmunidades del poder lo que nos retrotrae a tiempos pasados, y a situaciones totalmente superadas, pero que configuran un alarmante estado de cosas que justifica el voto particular que formulo.

El esquema que seguiré es el siguiente: 1º) Justificar la legitimación del Partido Político recurrente, en cuanto tal, y en virtud de la pretensión que ejercita. 2º) Con independencia de ello, justificar su legitimación activa por su condición de "contribuyente". 3º) Explicar la necesidad de rechazar determinadas afirmaciones del auto recurrido sobre la subordinación de la jurisdicción contenciosa a la constitucional. 4) Expresar mis dudas sobre la constitucionalidad de la conformación de la Sala.

## **SEGUNDO.-SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL P.S.O.E. PARA IMPUGNAR LA DISPOSICIÓN RECURRIDA**

Premisas

A) En materia de legitimación, los partidos políticos son de igual condición que las demás personas físicas o jurídicas.

La expresión que el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional utiliza para admitir la legitimación es la de ostentar un "derecho o interés legítimo". Requisitos que son idénticos para las personas físicas y jurídicas y sin que se establezcan elementos adicionales para la legitimación de los partidos políticos.

Los Partidos Políticos por el hecho de serlo no pueden ser de peor condición, a efectos de legitimación, que las demás personas jurídicas, que es la sensación que la sentencia mayoritaria rezuma.

La idea que de modo velado se expresa en los últimos párrafos del Fundamento Sexto de la sentencia mayoritaria sobre la necesidad de excluir el debate político de los órganos jurisdiccionales carece de toda apoyatura legal y real.

Pretender excluir de los órganos jurisdiccionales los problemas jurídicos derivados de la lucha política después de la sentencia del Tribunal Constitucional número 108/1986, de 29 de julio , y lo ocurrido con posterioridad, es un intento condenado al fracaso.

Pero es que, además, es absolutamente contrario a lo que expresa la Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional vigente cuando afirma: "Sobre esta base, que ya se deduce de la Constitución, *las novedades* de la Ley tienen un carácter esencialmente técnico. *Las más significativas se incorporan* en los preceptos que regulan *la legitimación* . En cuanto a la activa, se han reducido a sistema todas las normas generales o especiales que pueden considerarse vigentes y conformes con el criterio elegido. El enunciado de supuestos da idea, en cualquier caso, de la evolución que ha experimentado el Recurso Contencioso-Administrativo, hoy en día instrumento útil para una pluralidad de fines: la defensa del interés personal, la de los intereses *colectivos y cualesquiera* otros legítimos, INCLUIDOS LOS DE NATURALEZA POLÍTICA, mecanismo de control de legalidad de las Administraciones inferiores, instrumento de defensa de su autonomía, cauce para la defensa de derechos y libertades encomendados a ciertas instituciones públicas y para la del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros."

Por tanto, las pretensiones políticas forman parte, según la ley, del contenido de la actividad jurisdiccional, contra lo que la sentencia mayoritaria sostiene. (Llama la atención que habiéndose hecho cita en ella de la



Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional vigente se haya omitido el párrafo reseñado que tan importante es desde el punto de vista debatido y al que claramente se da la espalda).

#### B) La legitimación es una relación no un juicio

Desde el punto de vista conceptual no ofrece dudas, y así lo dice la sentencia mayoritaria, que la legitimación activa es una "relación" entre el sujeto que actúa y la cosa litigiosa. No es un juicio, es una relación que se da entre el sujeto y la cosa sobre la que recae el interés. La trascendencia de esta precisión es que afirmada la "relación" por el sujeto, su realidad sólo puede ser negada por un tercero, en este caso el órgano jurisdiccional, cuando, pese a la afirmación del sujeto, se demuestre en términos razonables que esa relación no existe. Tal planteamiento comporta que la prueba o argumentación acerca de la inexistencia del "interés" recae sobre quién niega que el vínculo relacional exista, lo que, evidentemente, en este caso no se ha hecho por la sentencia mayoritaria, que se mantiene en el campo de los apriorismos.

#### C) Olvido de los propios precedentes

Desde el punto de vista jurisprudencial la Sala ha olvidado sus propios precedentes en los que impugnándose disposiciones generales ha admitido la legitimación de los partidos políticos. Así en las sentencias que a continuación analizo la Sala ha mantenido un criterio frontalmente distinto al que ahora afirma.

Por ejemplo, en la de 16 de diciembre de 2005 (Recurso Ordinario 109/2004) que se impugnaba por el Partido Político "Familia y Vida", y cuyo objeto era el Real Decreto 1720/2004, de 23 de julio, por el que se establecen las tipologías fisiopatológicas que permiten la superación de los límites generales establecidos para la fecundación de ovocitos en procesos de reproducción humana asistida, en donde el Abogado del Estado también opuso la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación y la Sala afirmó: "Así debemos estudiar con carácter prioritario por razones procesales la alegación del Abogado del Estado de que procede declarar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del partido político recurrente.

Esta alegación debe desecharse. Ciertamente, como argumenta el defensor de la Administración, la finalidad principal de los partidos políticos es competir en las consultas electorales. Pero nuestro *ordenamiento jurídico no prohíbe que los partidos defiendan ideas sobre ciertos extremos concretos, y no sobre todo el conjunto de los asuntos públicos*. Siendo indudablemente los partidos políticos personas jurídicas pueden tener como fines algunos determinados y específicos, y nada obsta para que *además* de procurarlos mediante una confrontación electoral, *puedan defenderlos también por otros medios, siendo uno de ellos la actuación ante los Tribunales de Justicia*.

Por tanto, debemos reconocer la legitimación procesal del partido político recurrente y en consecuencia desechar la alegación de inadmisibilidad que formula el Abogado del Estado."

También en la sentencia de 9 de diciembre de 2008 (Recurso Ordinario 35/2007), en la que se impugnaba el Real Decreto 1631/2006 por el que se establecía la enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria y alegándose la falta de legitimación activa por el Abogado del Estado se declara: "Es obligado dados los términos de la litis iniciar este análisis por el relativo a la falta de legitimación de la parte recurrente que las partes demandada y codemandada han alegado.

Y procede rechazar la alegación sobre falta de legitimación que aducen las partes demanda y codemandada.

Pues si bien es cierto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional que el Abogado del Estado aduce, que los partidos políticos no son titulares de una legitimación general para impugnar cualquier acto administrativo, sin embargo en el caso de autos si cabe reconocer tal legitimación a la parte recurrente de acuerdo con la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo expresada en sentencias de 18 de enero de 2005 y de 16 de diciembre de 2005, que reconocen la legitimación a los partidos políticos cuando se produzca un beneficio o eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, y cuando persigan en su condición de personas jurídicas unos fines determinados y específicos, y, en atención a que según sus Estatutos el partido político recurrente es y actúa como un partido laico y lo que se impugna es una norma que regula las Enseñanzas de Religión. Sin olvidar a mayor abundamiento que esta Sala del Tribunal Supremo al resolver el recurso contencioso administrativo 36/2007, ha tenido ocasión de reconocer a la hoy recurrente Izquierda Republicana legitimación para impugnar una norma similar a la que se impugna en esta litis y por tanto la aplicación del principio de igualdad llevaría a la misma solución. Sin olvidar en fin que también interesa la parte recurrente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 y para ello cabe reconocerle la oportuna legitimación.

Ahora bien se ha también de significar, de acuerdo en ello con la alegación de la parte codemandada, que la legitimación que se le reconoce lo es para una finalidad concreta y que por tanto las alegaciones que en base



a ella puede hacer resultan condicionadas por esa específica legitimación careciendo por tanto de acción para cualquier impugnación fuera del ámbito para el que la legitimación se le reconoce."

Como puede verse la Sala afirma la legitimación y no la condiciona a circunstancia alguna.

También la sentencia de 23 de julio de 2009 (Recurso Ordinario 29/2007) se impugnaba el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre sobre Enseñanzas Mínimas de Educación Primaria por Izquierda Republicana. Esta sentencia que se remite a otras, la de 9 y 10 de diciembre de 2008 en las que en punto a la legitimación se sostenía: " Esta Sala ha dictado sentencia con fecha de 9 de diciembre de 2008 en el Recurso Contencioso-Administrativo 35/2007 , también interpuesto por el partido político Izquierda Republicana contra el Real Decreto 1631/2006, sobre enseñanzas mínimas en Educación Secundaria Obligatoria. Igualmente se ha pronunciado en un asunto similar al que aquí se resuelve en la sentencia de 10 de diciembre de 2008 dictada en el Recurso Contencioso-Administrativo 36/2007 . Dado que los argumentos y motivos empleados en aquel recurso son sustancialmente los mismos que los utilizados en el recurso que ahora enjuiciamos, -incluso menciona en el epígrafe <<Fondo del Asunto>> distintos incisos del Real Decreto 1631/2006-, y dado que las normas aquí impugnadas son de todo punto similares a las que entonces enjuiciamos, debemos reproducir los fundamentos de aquella sentencia, por aplicación de los principios de seguridad jurídica, unidad de doctrina e igualdad."

Creo que la trayectoria de la Sala sobre el punto controvertido es poco dudosa, ya que ha reconocido, en diversas ocasiones en función de circunstancias específicas, la legitimación que, en este caso, rechaza, sin entrar a examinar las circunstancias fácticas concurrentes.

Por el contrario, la sentencia de la que discrepo hace mención de las sentencias de 6 de abril de 2004 y 18 de enero de 2005 . En la primera de ellas lo impugnado es un acto y no una disposición general, lo que hace inaplicable la doctrina que allí se establece al asunto ahora decidido. En la segunda, el Partido Político "Familia y Vida", lo que discute es la deducción por maternidad que el Reglamento impugnado establecía y tal legitimación es denegada no en virtud de criterios aprorísticos, como ahora se hace, sino porque: "La referida falta de legitimación del Partido demandante, <<Familia y Vida>>, para impugnar la <<deducción por maternidad>> en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establecida en los artículos 67 bis de la Ley y 58 del Reglamento, según la redacción dada por el artículo 22 del RD 27/2003, de 10 de enero , debe ser apreciada de conformidad con las previsiones establecidas en el artículo 19.1 de la Ley de la Jurisdicción .

Además de las cualidades necesarias para comparecer ante los tribunales ( *legitimatio ad processum* [legitimación para el proceso]) la ley exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo y para que la oposición y las excepciones a la misma puedan hacerse valer, que las partes ostenten legitimación procesal ( *legitimatio ad causam* [legitimación para el asunto]). Esto significa que se encuentren en una determinada relación con el objeto del litigio en virtud de la cual sean dichas personas las llamadas a ser partes (activa o pasiva) en el proceso de acuerdo con los criterios para el reconocimiento del derecho a impetrar la tutela judicial establecidos en la ley según los distintos órdenes jurisdiccionales.

a) La legitimación activa, que aquí interesa, es una relación fijada por la ley entre una persona y el contenido de la pretensión necesaria para que aquélla pueda ejercitarla ante los tribunales de justicia. En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa se define, según una vieja jurisprudencia de este tribunal, en consideración a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o el beneficio de carácter cívico

o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad.

Desde luego, no es apreciable en el partido político la titularidad de ningún derecho subjetivo relacionado con la deducción de que se trata, ni tan siquiera un interés legítimo en la supresión de la misma. En efecto, ya que no se trata de una acción popular y no puede invocarse el mero interés por la legalidad o la constitucionalidad de la norma para justificar la legitimación activa, no se aprecia, para dicho partido demandante, un perjuicio que sea consecuencia de la norma impugnada

o un eventual beneficio que resulte de su anulación."

Como puede comprobarse la denegación de la legitimación se justifica en las circunstancias concretas del caso, lo que aquí no se ha hecho.

En definitiva, los precedentes jurisprudenciales exigen, para negar la legitimación de un partido político en un proceso concreto, que no exista relación alguna entre la pretensión actuada y el partido político.





En el supuesto que decidimos la "actuación" parlamentaria del partido recurrente, su actividad social pública y mediática contra la norma impugnada y la evidente satisfacción que el éxito de la acción actuada produciría, demuestran la existencia del interés legítimo que la norma impugnada exige y que no ha sido desvirtuado por la sentencia mayoritaria, como a mi juicio era necesario.

Contrariamente, se ha limitado a citar ciertas sentencias, con poca

o ninguna semejanza con el objeto del proceso analizado (y eso pese a la necesidad de no aplicar criterios abstractos o analógicos en materia de legitimación sino atenerse al asunto controvertido, cuestión a la que luego me referiré).

D) Principios básico de interpretación de la legitimación

Los requisitos que establecen la legitimación han de interpretarse de modo que se facilite el enjuiciamiento de la cuestión de fondo.

E) Es imprescindible, en materia de legitimación atenerse al supuesto concreto en cada caso analizado.

F) Conexiones del actor con el acto impugnado:

Interesa subrayar que, en mi opinión, la discusión política parlamentaria sobre el Decreto-Ley, que es antecedente de la norma impugnada, su impugnación constitucional, y la actividad social y mediática desplegada por el actor constituyen hitos importantes a la hora de valorar la concurrencia del controvertido "interés legítimo".

Aunque es verdad que la legitimación del proceso de inconstitucionalidad no se atribuye al partido político recurrente, es necesario llamar la atención sobre una serie de circunstancias.

1º) Que de esa falta de legitimación del P.S.O.E. en el proceso de inconstitucionalidad no puede inferirse un perjuicio para él a la hora de interpretar la concurrencia o no de la legitimación en el proceso contencioso.

2º) Contrariamente, en el proceso de inconstitucionalidad concurren circunstancias que ponen de relieve la relevancia que en dicho proceso tiene la "actuación" e interés desplegado por el partido recurrente. Efectivamente, no es dudoso la influencia que el Partido Político recurrente ha tenido en el proceso constitucional a la hora de aunar voluntades a fin de que los senadores y diputados exigidos por la

L.O.T.C. inicien el proceso de inconstitucionalidad.

3º) Es claro el posicionamiento político que el partido recurrente ha tenido con respecto al Decreto-Ley 7/12 del que la norma impugnada es desarrollo, tanto en el ámbito parlamentario como en el social y en los medios de comunicación.

4º) No es menos evidente la controversia social, política y ahora jurídica que la norma impugnada ha generado, en la que ha participado activamente el partido recurrente.

5º) Siendo esto así, como lo es, y no habiéndose dado razonamiento alguno por la que, a pesar de la concurrencia de las circunstancias reseñadas, no se acepte la existencia del "interés legítimo" invocado, la posición mayoritaria carece de argumento sólido para negar la legitimación, siendo su decisión más que un punto de llegada, después de un razonamiento, un punto de partida.

En consecuencia, si las normas que regulan la legitimación han de interpretarse de modo que se favorezca el ejercicio de las acciones; si los partidos políticos no pueden ser discriminados negativamente a la hora de interpretar las normas que rigen la legitimación; si los precedentes jurisprudenciales en los supuestos análogos al que ahora se decide avalan la legitimación del partido político; si se ha acreditado que concurren circunstancias que demuestran que la actuación contraria a la norma impugnada constituye un elemento importante en la actuación política del partido recurrente; y si las pretensiones políticas también tienen acceso a la jurisdicción, habrá de reconocerse que el acto que deniega la legitimación viola las reglas por las que ésta se rige en el artículo 19.1 de la Ley Jurisdiccional .

Quizá en la discusión haya un monumental equívoco, que es el de pensar que las pretensiones jurisdiccionales que se formulan por los partidos políticos se harán desde el plano político y no el jurídico. Es evidente que si esto fuese así la desestimación de las pretensiones sería ineludible, pero nada impide, y creo que es lo que aquí sucede, que una pretensión política se defienda desde la perspectiva estrictamente jurídica, y merezca y requiera la necesaria respuesta jurisdiccional.

### **TERCERO.-SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL P.S.O.E. PARA IMPUGNAR LA DISPOSICIÓN GENERAL RECURRIDA DADA SU CONDICIÓN DE CONTRIBUYENTE**

A) Planteamiento



Tanto la Exposición de Motivos del Decreto-Ley como el de la norma impugnada aludían en diversos pasajes a los beneficios que en ella se otorgan a ciertos contribuyentes en detrimento de otros a los que se exigen sacrificios. Como muestra de ello citaré, y por referirme sólo a la disposición impugnada, los siguientes: "La disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, establece para los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre Sociedades o Impuesto sobre la Renta de no Residentes que sean titulares de bienes o derechos que no se correspondan con las rentas declaradas en dichos impuestos, la posibilidad de presentar una declaración tributaria especial con el objeto de regularizar su situación tributaria, siempre que hubieran sido titulares de tales bienes o derechos con anterioridad a la finalización del último período impositivo cuyo plazo de declaración hubiera finalizado antes de 31 de marzo de 2012, fecha de entrada en vigor de la citada disposición adicional.

(...)

En concreto, podrán presentar esta declaración tributaria especial los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades o del Impuesto sobre la Renta de no Residentes que sean titulares de los bienes o derechos cuya titularidad se corresponda con rentas no declaradas, pudiendo entenderse en determinados supuestos que tal condición recae en quien ostente la titularidad real, tal y como establece el apartado 6 de la citada disposición adicional primera incorporado por el Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios."

Es, por tanto, patente que a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y los del de Sociedades les son exigidos unos sacrificios especiales.

La norma impugnada, en contraposición, establece unos mecanismos de regularización de las obligaciones tributarias en favor de ciertos contribuyentes que son claramente favorecidos por ella.

Es indudable el elemento desequilibrador que la norma impugnada establece entre los distintos contribuyentes. De un lado, los favorecidos, de otra parte, aquellos a los que se exigen sacrificios.

No se olvide, además, que la potestad-deber recaudatoria que pesa sobre la Administración respecto de las obligaciones tributarias afectadas por la norma impugnada no se ve alterada como consecuencia del contenido de ésta.

Pero también se produce, cuando de déficit público se trata, y de una norma especial, un desplazamiento de la carga patrimonial, pues lo que no se abone por unos contribuyentes deberá ser pagado por otros.

#### B) Texto del Abogado del Estado

En el litigio, el Abogado del Estado afirmó: "No cabe fundar la legitimación en la condición de <<contribuyente>> del P.S.O.E. a la que se alude en algún momento del escrito de demanda. Sin necesidad de entrar en mayores disquisiciones sobre la tributación de los partidos políticos, es evidente que si se reconoce a los contribuyentes, simplemente por su condición de tales, legitimación activa en este caso, habría que reconocérsela para impugnar, no solo todas las normas tributarias sino también cualesquiera otras relacionadas con los ingresos o gastos públicos. Nuevamente, se abriría la puerta a una acción popular ajena a nuestra legislación procesal."

Esta afirmación del Abogado del Estado implica tres cosas:

- 1º) Que la condición de "contribuyente" del Partido Político recurrente es una cuestión pacífica y aceptada.
- 2º) Que la temática sobre la eventual legitimación de los contribuyentes está planteada por las partes en el proceso.
- 3º) Que el Abogado del Estado lo único que opone es que su admisión sería poco menos que consagrar a la acción popular.

#### C) Respuesta a esta alegación

1º) Los efectos de una acción no son la clave para su rechazo, pues esta ha de ser admitida o negada por su bondad intrínseca y no por los efectos. En cualquier caso, conviene afirmar que la acción popular no es en sí misma un mal, como el Abogado del Estado parece sugerir.

2º) El concepto que del contribuyente se extrae en el artículo 30 y 31 de la L.G.T. en modo alguno puede ser confundido con el de la acción popular que se recoge en la L.E. Criminal y normas especiales.

3º) En último término, es evidente que cuando de la impugnación de disposiciones generales se trata el círculo de afectados es mayor que cuando lo impugnado es un acto administrativo.



4º) No se olvide que las normas que regulan la legitimación para impugnar disposiciones generales y actos administrativos son idénticas, razón por la que es claro que al ser notoriamente más los potencialmente afectados por las disposiciones generales el número de los legitimados se dispara.

D) Conclusión: Lo dicho comportaría que al ser el P.S.O.E. contribuyente por el Impuesto de Sociedades y Renta, como a todo ciudadano que reuniera esa condición, la legitimación no le puede ser negada.

Se refuerza la conclusión precedente si observamos el efecto que la decisión mayoritaria produce, y como decía al principio, al negar la legitimación para recurrir al P.S.O.E. y a todo ciudadano contribuyente, ha consagrado de hecho la imposible impugnación de una Disposición General, lo que, en definitiva, es absolutamente incompatible con un Estado Democrático de Derecho.

Va a ser difícil en lo sucesivo negar legitimación a cualquier ciudadano desde los parámetros del artículo 19.1 a) de la Ley Jurisdiccional que impugne decisiones administrativas en materia de ingresos y gastos, sobre todo a partir de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Mucho menos si es "contribuyente", como es el caso.

#### **CUARTO.-NECESIDAD DE RECHAZAR DETERMINADAS**

##### **MANIFESTACIONES DEL AUTO RECURRIDO SOBRE LA**

##### **SUBORDINACIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO AL**

##### **CONSTITUCIONAL**

Dicho auto afirma: "Por otro lado y frente a lo sostenido por el partido recurrente, no tendría sentido que en sede contencioso-administrativa enjuiciáramos la legalidad de la Orden HAP/1182/2012, cuando se encuentra pendiente de recurso de inconstitucionalidad la disposición normativa con rango de ley que le sirve de fundamento (Real Decreto Ley 12/2012). Y sería contrario a toda lógica jurídica, que pudiéramos acordar en la jurisdicción contencioso-administrativa la suspensión de la Orden impugnada, paralizando así de facto el propio Real Decreto Ley 12/2012, cuando no es posible solicitar y obtener la suspensión cautelar de la referida disposición legal ante el Tribunal Constitucional.

Además, no puede desconocerse que el efecto anulatorio de una eventual sentencia estimatoria del Tribunal Constitucional con relación al Real Decreto Ley 12/2012, se extendería a todas las disposiciones normativas reglamentarias dictadas en desarrollo de la citada norma, y entre ellas, a la propia Orden HAP/1182/2012 aquí recurrida."

Es evidente que la dependencia de los Órganos Jurisdiccionales al Tribunal Constitucional que se sostiene es claramente errónea y supone un evidente desenfoque de lo que el proceso de inconstitucionalidad y el contencioso representan.

Además, desconoce la posición constitucional que a los órganos jurisdiccionales corresponde en el Ordenamiento Jurídico.

En primer lugar, hay que negar la subordinación del proceso contencioso al constitucional si se tiene presente que tanto las partes como el objeto y las pretensiones que en uno y otro proceso se actúan son distintas, lo que excluye la supeditación. (Salvando, naturalmente, la vinculación que para la jurisdicción contenciosa se produce en los supuestos de declaración de inconstitucionalidad de una norma, y de interpretación de Derechos Fundamentales).

Contrariamente a lo que se afirma, en la resolución impugnada la independencia entre ambos procesos debe ser mantenida. Por ejemplo, en este litigio se dirime una cuestión "ultra vires" ajena a la constitucionalidad de la norma que sirve de cobertura a la impugnada, y que es propia de este proceso, y distinta del contenido del recurso de inconstitucionalidad y de la decisión que en ese proceso se adopte.

Debe también tenerse presente que si bien las decisiones del Tribunal Constitucional vinculan a los órganos jurisdiccionales cuando declaran la inconstitucionalidad de una Norma y la interpretación de los Derechos Fundamentales, es el Tribunal Supremo, y no el Tribunal Constitucional, quien interpreta y define el total Ordenamiento Jurídico cuando esas cuestiones no están en juego.

#### **QUINTO.-SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONFORMACIÓN DE LA SALA**

Integraron la Sala dos miembros del Consejo General del Poder Judicial que no están adscritos a la Comisión Permanente.

La última reforma de la L.O.P.J. habilita a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que no pertenezcan a la Comisión Permanente, para formar parte de los Órganos Jurisdiccionales a los que pertenecen.



El problema radica en que esta disposición es dudosamente constitucional dadas las atribuciones que el Texto Constitucional otorga al

C.G.P.J. Téngase presente que la exclusividad de la función jurisdiccional no compatibiliza la condición de miembro del Órgano de Gobierno del Poder Judicial y la de integrar un órgano judicial a tenor del artículo 116.4 de la Constitución .

La explicación que pretende darse a esta problemática asemejando esa función de Gobierno del Poder Judicial con las Salas de Gobierno de los Tribunales desconoce que ni cuantitativa ni cualitativamente son asimilables las funciones de uno y otro órgano.

Es verdad, de otra parte, que la ley permite a los jueces simultanear sus funciones con otras que se les asigne, pero tal hecho viene circunscrito a las previsiones del mencionado artículo 116 de la Constitución .

En consecuencia procedía: Estimar el recurso interpuesto y desestimar las alegaciones previas formuladas por el Abogado del Estado.

D. Manuel Vicente Garzón Herrero D<sup>a</sup> Margarita Robles Fernández

**TRIBUNAL SUP RE MOSala de lo Contencioso-Administrativo**

## VOTO PARTICULAR

### VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EXCMO. SR.

D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , a la sentencia dictada por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014, en el recurso contencioso-administrativo número **4453/2012**, interpuesto por la representación procesal del PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL contra el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de noviembre de 2012 , que desestimó el recurso de reposición formulado contra el precedente Auto de 18 de octubre de 2012 , que, estimando la alegación previa planteada por el Abogado del Estado, declaró, por falta de legitimación activa de la organización recurrente, la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo promovido contra la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas HAP/1182/2012, de 31 de mayo, por la que se desarrolla la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo , por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, se aprueban cuantas medidas resultan necesarias para su cumplimiento, así como el modelo 750, declaración tributaria especial, y se regulan las condiciones generales y procedimiento para su presentación.

Respetuosamente, debo mostrar mi discrepancia con el pronunciamiento del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, en la expresión de su voto mayoritario, resuelve declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Partido Socialista Obrero Español contra el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 de noviembre de 2012 , así como manifiesto mi conformidad sustancial con los argumentos expuestos en el voto particular que a esta sentencia formula el Excmo. Sr. Magistrado del Tribunal Supremo Don Manuel Vicente Garzón Herrero, aunque considero pertinente exponer algunas observaciones de relevancia constitucional, que sustentó en los siguientes razonamientos y fundamentos jurídicos:

**Primero.** -Considero, en primer término, que la decisión de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Partido Socialista Obrero Español contra la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas HAP/1182/2012, de 31 de mayo, por la que se desarrolla la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo , por falta de legitimación activa de la organización recurrente, con base en la aplicación del artículo 19.1 a ) y b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es lesiva de los artículos 24 y 106 de la Constitución , en conexión con lo dispuesto en los artículos 6 y 22 del Texto Fundamental, en cuanto supone una interpretación injustificada y desproporcionada de dichos preceptos constitucionales, contraria al principio pro actione, que frustra el derecho de acceso a un Tribunal de Justicia y de obtener justicia cautelar a una organización política, que recurre una disposición administrativa que afecta a sus intereses fundacionales, basando su impugnación en la exposición de estrictos motivos de ilegalidad, y que menoscaba la posición constitucional de los partidos políticos como asociaciones constituidas para la defensa de intereses colectivos.

En efecto, cabe significar que el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución , confiere a todas las personas -personas físicas o personas jurídicas-el derecho a acceder a un tribunal para interesar la protección de sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos, lo que





obliga a los jueces y magistrados a interpretar las normas procesales que regulan la atribución de legitimación de forma razonable, en sentido amplio y no restrictivo, con la finalidad de otorgar tutela judicial al administrado y de garantizar la fiscalización del cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración ( SSTC 28/2005, de 14 de febrero , y 139/2010, de 21 de diciembre ).

La definición de los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, según establece el artículo 6 de la Constitución , no autoriza a desconocer su sustrato personal de carácter asociativo de esta clase de organizaciones, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Fundamental , persiguen fines de interés privado o público, y que, en consecuencia, están legitimadas para promover la defensa de intereses subjetivos de sus afiliados así como de intereses colectivos de la comunidad.

Según refiere el Tribunal Constitucional en la sentencia 3/1981, de 2 de febrero , los partidos políticos constituyen una manifestación específica del derecho de asociación, que por su especial relevancia en la vertebración del Estado democrático se configuran como organizaciones «casi públicas», debido a su vertiente institucional, aunque no se puedan identificar como «órganos del Estado», al asumir la función constitucional de servir de cauce fundamental para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por lo que consideramos que resulta inapropiado, desde la perspectiva de la protección reforzada que les confiere el texto constitucional, restringir el ejercicio de facultades jurídicas en defensa de intereses colectivos que se revelen necesarias para la protección de derechos socioeconómicos, cuya defensa pueda corresponder asimismo a asociaciones de otra naturaleza.

Por ello, estimo que el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debió matizar las afirmaciones que se realizan en el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2012 , respecto de que «la jurisdicción contencioso-administrativa no es la vía adecuada para impugnar la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos», porque «no puede convertirse en un foro de discusión política», en cuanto que la circunstancia de que la jurisdicción contencioso-administrativa se caracterice por enjuiciar actos y disposiciones emanados de las Administraciones Públicas desde la exclusiva óptica de la observancia del principio de legalidad, quedando vedado un control político de la actuación administrativa o del ejercicio de la potestad reglamentaria, no comporta negar en términos absolutos la legitimación de un partido político para entablar acciones en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por el hecho de que pueda sacar un «potencial beneficio político» de la prosperabilidad del recurso contencioso-administrativo. En este sentido, la conservación del criterio de la Sala de instancia supone un menoscabo de los postulados del Estado de Derecho, que configura a la jurisdicción contencioso-administrativa con la finalidad constitucional de que asuma la misión de controlar la legalidad de la actuación administrativa y garantizar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración, contribuyendo con ello a dar expresividad a la idea de Estado de Justicia, que propugna el artículo 1 de la Constitución , y a la profundización de la democracia deliberativa, que se corresponde con el desarrollo institucional de una sociedad democráticamente avanzada.

Al respecto, debo expresar que no comparto el planteamiento que subyace en estas manifestaciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, respecto de que a los partidos políticos les corresponde únicamente el control político de la actuación del Gobierno en sede del Parlamento, de modo que contribuye a la judicialización de la política y, por ende, a la politización de la justicia, reconocer legitimación activa a dichas organizaciones políticas para recurrir ante los tribunales contencioso-administrativos actuaciones del poder ejecutivo, al no haberles conferido el legislador el ejercicio de la acción pública en este orden jurisdiccional, porque lo que prohíbe el modelo de Estado social y democrático de Derecho, establecido en la Constitución española de 1978, es que los responsables políticos interfieran en la actividad jurisdiccional de los órganos judiciales, tratando de alterar o manipular sus decisiones, o que la magistratura se desvincule de la ley en el ejercicio de la potestad jurisdiccional de fiscalización de los actos o disposiciones gubernamentales, tratando de participar con ello directamente en el debate partidista, pero no promueve que dichas formaciones políticas puedan, asumiendo una posición jurídica de suplencia, entablar acciones en defensa de intereses públicos colectivos, en consonancia con los valores que integran su ideario fundacional, que contribuyan de modo efectivo a garantizar derechos constitucionales de los ciudadanos.

Así mismo, objeto que la sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo no proceda a corregir la afirmación contenida en el Auto recurrido de 18 de octubre de 2012 , respecto de que la pendencia del recurso de inconstitucionalidad, promovido por Diputados, miembros de dicha formación política, contra el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, que da cobertura a la disposición impugnada, impide enjuiciar y suspender cautelarmente en sede de la jurisdicción contencioso-administrativa la normativa reglamentaria de desarrollo, pues la separación entre la jurisdicción



constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa, que se infiere directamente del texto constitucional, no autoriza al juez contencioso-administrativo a declararse carente de jurisdicción para conocer del enjuiciamiento de disposiciones reglamentarias, estando obligado a tramitar el proceso y a plantear cuestión de inconstitucionalidad en aquellos supuestos en que aprecie que la norma con rango de ley aplicable al caso, de cuya validez depende el fallo, puede ser contraria a la Constitución ( artículo 163 CE ).

**Segundo** .-En el supuesto enjuiciado en este recurso de casación, estimo que la legitimación activa del Partido recurrente debe examinarse inexcusablemente desde la perspectiva de aplicación de los apartados a ) y b) del artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tratando de verificar si como persona jurídica ostenta derecho o interés legítimo para entablar acciones en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo contra dicha disposición, y si como asociación esta afectada por la disposición impugnada o está legalmente habilitada para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

En relación con la legitimación ex artículo 19.1 a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , cabe recordar que, conforme a una constante doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, refrendada por las sentencias del Tribunal Constitucional, el concepto de interés legítimo, base de la legitimación, presupone la concurrencia 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 disposición impugnados produzca un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) directo o indirecto, actual o futuro, pero cierto, no necesariamente de carácter patrimonial. Al respecto, en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2013 ( RC 3267/2010 ), sostuvimos:

« [...] El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución ( STC 45/2004, de 23 de marzo ), equivale a 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.

*Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 ( RC 5572/2002 ) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986 , 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 ( RC 2134/1999 ), «que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación "ad processum" y la legitimación "ad causam". Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que «es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».*

*Pero distinta de la anterior es la legitimación "ad causam" que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito»; añadiendo la doctrina científica que «esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal». Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991 , ha dicho que «la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso». Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, encuanto tal, pertenece al fondo del asunto .».*

En relación con la legitimación de los partidos políticos para entablar acciones en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004 ( RCA 24/2002 ), con un alcance general, dijimos:

« [...] Los partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. Según el artículo 6 de la Constitución 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 es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. 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. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquel acto equivaldría a reconocerles una acción popular. En efecto, nadie puede imponer límites materiales a la actuación de los partidos y a los fines perseguidos por éstos (ejercen libremente sus actividades, según el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos ), fuera de los que derivan del funcionamiento del sistema democrático con arreglo a la Constitución y de su sometimiento al ordenamiento jurídico . » .*

Cabe asimismo dejar constancia de que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha modulado y flexibilizado la interpretación restrictiva del reconocimiento de legitimación a los partidos políticos en la sentencia de 19 de diciembre de 2005 (RCA 109/2004 ), en que rechazamos la causa de inadmisibilidad deducida por el Abogado del Estado, fundada en la falta de legitimación del partido político recurrente para impugnar el Real Decreto 1720/2004, de 23 de julio, con la exposición de los siguientes razonamientos jurídicos:

*« [...] Esta alegación debe desecharse. Ciertamente, como argumenta el defensor de la Administración, la finalidad principal de los partidos políticos es competir en las consultas electorales. Pero nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe que los partidos defiendan ideas sobre ciertos extremos concretos, y no sobre todo el conjunto de los asuntos públicos. Siendo indudablemente los partidos políticos personas jurídicas pueden tener como fines algunos determinados y específicos, y nada obsta para que además de procurarlos mediante una confrontación electoral, puedan defenderlos también por otros medios, siendo uno de ellos la actuación ante los Tribunales de Justicia.*

*Por tanto, debemos reconocer la legitimación procesal del partido político recurrente y en consecuencia desechar la alegación de inadmisibilidad que formula el Abogado del Estado .».*

En el supuesto que enjuiciamos en este recurso de casación, debía reconocerse legitimación activa al Partido recurrente, en cuanto pretende la fiscalización jurisdiccional de la legalidad objetiva de una disposición emanada del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, dictada en desarrollo de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo , por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, que regula el régimen jurídico de la declaración tributaria especial, establecida con el objeto de regularizar la situación tributaria de determinados contribuyentes, y que incide en el deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, que se consagra en el artículo 31 de la Constitución , como una obligación cuyos destinatarios son «todos», ya que, aunque apreciamos una conexión genérica entre los fines fundacionales de la formación política accionante y el objeto del proceso, destinado a velar por la equitatividad de la normativa tributaria, y que no concurre en sentido estricto el presupuesto de existencia de una lesión jurídica subjetiva, no cabe desconocer ni eludir el efecto útil singular que de estimarse la prosperabilidad del recurso contencioso-administrativo derivaría para dicha organización, pues consta en las actuaciones que diputados, integrados en el grupo parlamentario de dicha formación política, han interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado Real Decreto-ley, de modo que la prosecución y resolución del proceso refuerza de forma refleja la acción entablada ante la jurisdicción constitucional, impidiendo que ganen firmeza disposiciones y actuaciones administrativas que pueden ser contrarias al ordenamiento jurídico.

Por ello, aunque comparto la tesis argumental que se formula en esta sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014, en la expresión del voto mayoritario, respecto de que no cabe parificar los presupuestos reguladores de la aptitud para ser parte en un proceso, según se entable la acción en la jurisdicción constitucional o en la jurisdicción contencioso-administrativa, considero, sin embargo, que esta diferenciación no justifica rechazar la legitimación del partido recurrente para impugnar una disposición reglamentaria, en la medida que no se tiene en cuenta la interrelación material entre ambos procedimientos y que dicha decisión produce como resultado que la Orden ministerial recurrida sea inmune al control jurisdiccional.

Al respecto, resulta procedente consignar el designio del legislador sobre la extensión del control jurisdiccional de las disposiciones generales y acerca de la caracterización del recurso contencioso-administrativo como cauce procesal idóneo para la defensa de los intereses legítimos de las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que incluye la tutela de los intereses de «naturaleza política», que se expresa inequívocamente en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los siguientes términos:

*« [...] La nueva Ley asegura las más amplias posibilidades de someter a control judicial la legalidad de las disposiciones generales, preservando los que se han dado en llamar recursos directo e indirecto y eliminando todo rastro de las limitaciones para recurrir que estableció la legislación anterior. Ahora bien, al mismo tiempo*



*procura que la impugnación de las disposiciones generales se tramite con celeridad y que aboque siempre a una decisión judicial clara y única, de efectos generales, con el fin de evitar innecesarios vacíos normativos y situaciones de inseguridad o interinidad en torno a la validez y vigencia de las normas. Este criterio se plasma, entre otras muchas reglas de detalle, en el tratamiento procesal que se da al denominado recurso indirecto.*

[...]

*La regulación de las partes que se contenía en la Ley de 27 de diciembre de 1956, fundada en un criterio sustancialmente individualista con ciertos ribetes corporativos, ha quedado hace tiempo superada y ha venido siendo corregida por otras normas posteriores, además de reinterpretada por la jurisprudencia en un sentido muy distinto al que originariamente tenía. La nueva Ley se limita a recoger las sucesivas modificaciones, clarificando algunos puntos todavía oscuros y sistematizando los preceptos de la manera más sencilla posible. Lo que se pretende es que nadie, persona física o jurídica, privada o pública, que tenga capacidad jurídica suficiente y sea titular de un interés legítimo que tutelar, concepto comprensivo de los derechos subjetivos pero más amplio, pueda verse privado del acceso a la justicia.*

*Sobre esta base, que ya se deduce de la Constitución, las novedades de la Ley tienen un carácter esencialmente técnico. Las más significativas se incorporan en los preceptos que regulan la legitimación. En cuanto a la activa, se han reducido a sistema todas las normas generales o especiales que pueden considerarse vigentes y conformes con el criterio elegido. El enunciado de supuestos da idea, en cualquier caso, de la evolución que ha experimentado el recurso contencioso-administrativo, hoy en día instrumento útil para una pluralidad de fines: la defensa del interés personal, la de los intereses colectivos y cualesquiera otros legítimos, incluidos los de naturaleza política, mecanismo de control de legalidad de las Administraciones inferiores, instrumento de defensa de su autonomía, cauce para la defensa de derechos y libertades encomendados a ciertas instituciones públicas y para la del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros .».*

Asimismo, procedía el reconocimiento de legitimación del partido promotor del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, con base en la aplicación del artículo 19.1 b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues, aunque dicha ley procesal, en dicha disposición, no mencione específicamente a los partidos políticos como sujetos legitimados para entablar acciones ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en defensa de intereses legítimos colectivos, y la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, tampoco contenga una cláusula general que habilite a las formaciones políticas a acceder a los tribunales de justicia, cabe poner de relieve que como asociaciones constituidas para la promoción de los intereses generales de los ciudadanos, que tienen como objetivo esencial defender derechos políticos, económicos y sociales de la colectividad, y que integran a tal fin a una pluralidad de afiliados, y en representación de sus electores y cargos públicos electos, están legitimados para interponer recursos contencioso-administrativos contra aquellas disposiciones -como la impugnada en el presente proceso-, que afecten a una pluralidad indeterminada de ciudadanos, que individualmente carecerían de legitimación procesal, y que tienen interés jurídicamente relevante en que no se produzca una derogación singular de las normas del Derecho Tributario, que pudiera ser contraria a los principios de igualdad, equitatividad y progresividad que informan el sistema fiscal.

La conclusión jurídica que propugno en este voto particular, que permite superar la objeción procesal de falta de legitimación activa del partido político recurrente, con base en la aplicación del principio in favor actionis, considero que es plenamente acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, que comporta, como contenido esencial primario, según reitera el Tribunal Constitucional en la sentencia 30/2004, de 4 de marzo, obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, imponiendo al juez, para garantizar la aplicación expansiva de este derecho fundamental, una interpretación razonable y no arbitraria de los presupuestos y cláusulas procesales que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso, de modo que la declaración de inadmisión sólo puede fundarse en la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley, que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental, adoptada con observancia de estos fundamentos hermenéuticos constitucionales.

En este sentido, cabe referir que el Tribunal Constitucional, en la sentencia de 11 de noviembre de 1991, advierte que «la legitimación, en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso», pues «antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto», por lo cual «la falta de legitimación no debía invocarse como motivo de casación por quebrantamiento de forma sino como motivo de infracción de ley», lo que evidencia que la Sala de instancia no podía declarar precipitadamente, en el supuesto enjuiciado, la inadmisión del recurso contencioso-administrativo.





En último término, estimo que la revocación de la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, decretada por la Sala de instancia, deriva de una aplicación interpretativa del artículo 19 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que no es acorde con el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificado por España por Instrumento de 29 de septiembre de 1979, que garantiza el derecho a un proceso justo y equitativo. Al respecto, cabe recordar que el Convenio Europeo de Derechos Humanos constituye para los órganos judiciales una fuente interpretativa prevalente del derecho a la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, que exige que los tribunales contencioso-administrativos apliquen las causas de inadmisión respetando el principio de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal para que examine el fondo del recurso y las consecuencias de su aplicación, según se desprende de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de noviembre de 2004 (Caso Sáez Maeso contra España) y de 7 de junio de 2007 (Caso Salt Hiper, S.L. contra España).

Madrid, a 3 de Marzo de 2014. Firma: José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat.

**TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### VOTO PARTICULAR

**VOTO PARTICULAR**, que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, formula el Magistrado Excmo. Sr. Don Jesús Ernesto Peces Morate al discrepar de la decisión adoptada por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la sentencia pronunciada, el 3 de marzo de 2014, en el recurso de casación número 4453/2013.

**ÚNICO.-** Comparto íntegramente las razones expresadas en su voto particular por el Magistrado, Ponente inicial del recurso, Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzón Herrero, salvo lo declarado en el apartado quinto de aquél, cuyo planteamiento, además, no guarda relación alguna con la cuestión que se dirime en este recurso de casación.

Es mi parecer, por tanto, que procede declarar haber lugar al recurso de casación sostenido por la representación procesal del Partido Socialista Obrero Español frente al auto dictado, con fecha 16 de noviembre de 2012, por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo número 400/2012, con desestimación de las alegaciones previas formuladas por el Abogado del Estado, sin formular expresa condena en costas.

Dado en Madrid en la misma fecha de la sentencia de la que se disiente.

Firma: Jesús Ernesto Peces Morate.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada que fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.