

LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Berta Bernad Sorjús

Abogada de la Generalitat de Cataluña

Fecha de la ponencia: 16 de abril de 2015

ÍNDICE

- 1.-INTRODUCCIÓN
- 2.- EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL
- 3.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 3 DE MARZO DE 2014
- 4.- JURISPRUDENCIA POSTERIOR
- 5.-CONCLUSIONES

1.- INTRODUCCIÓN

Con motivo de la celebración de las XXVII Jornadas de Letrados de las Comunidades Autónomas en Toledo los días 15,16 y 17 de abril de 2015, tuve el placer de participar en una de las ponencias sectoriales organizadas en torno al título de "*Planteamiento de cuestiones prácticas en el orden contencioso-administrativo*".

La elección del tema de mi intervención- que coincide con el objeto de este trabajo - fue el conocimiento de un conjunto de sentencias referidas al presupuesto procesal de la legitimación activa de los partidos políticos para impugnar ante la jurisdicción contenciosa administrativa disposiciones generales y actos administrativos.

Si bien es conocida por todos la doctrina general sobre la legitimación activa, así como el acentuado casuismo que presenta este tema, me pareció interesante exponer la problemática que suscita el examen de este presupuesto procesal cuando el recurrente es un partido político. La existencia de sentencias muy recientes al respecto y su incidencia en temas con una gran resonancia política, mediática y social como el caso de la llamada amnistía fiscal o de las prospecciones petrolíferas autorizadas en las Islas Canarias ponía

de relieve, a mi juicio, la actualidad y el interés de esta cuestión y justificaban, por ello, la elección del tema de mi intervención en las citadas jornadas.

En primer término, hablar del presupuesto procesal de la legitimación activa supone hacer referencia, con carácter general, al derecho a la tutela judicial efectiva, con el que se encuentra conectado de manera directa, desde el momento en que el artículo 24.1 Constitución Española (de aquí en adelante CE) reconoce *“el derecho de todos a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”*.

Esta conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva es la que explica también que los Tribunales de justicia suelen interpretar con amplitud y de manera generosa, en aplicación del principio antiformalista, las fórmulas que las leyes procesales utilizan en orden a la atribución de la legitimación activa para acceder a los procesos judiciales.

En cuanto a los partidos políticos, estos se han definido por el Tribunal Constitucional como *“asociaciones con relevancia constitucional”*⁴⁶ como consecuencia de las funciones que les confiere el artículo 6 de la CE⁴⁷ ubicado en el Título Preliminar de la CE, precepto que se ha de interpretar de manera conjunta y sistemática con el artículo 22 CE. Por lo tanto, queda claro que los partidos políticos tienen naturaleza asociativa de base privada. Así se afirma también en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002 reguladora de los partidos políticos⁴⁸ y, por su parte, la Ley Orgánica 1/2002 de Asociaciones remite la regulación de los partidos políticos a su legislación específica.

⁴⁶ Sentencias Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero y 48/2003, de 12 de febrero.

⁴⁷ Según el citado precepto *“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.”* Por ello, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos concreta la finalidad de los partidos políticos a la función de *“aunar 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.”*

⁴⁸ *“Por otra parte, aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución.”*

Esta relevancia constitucional de los partidos políticos que les atribuye – como asociaciones que son - una función política general de promoción de los intereses generales de los ciudadanos plantea el interrogante de si la atribución de dicha función es suficiente para conferirles legitimación activa para impugnar en abstracto cualesquiera disposición de carácter general o acto administrativo que pueda tener efectos políticos o, si por el contrario, sólo están legitimados para impugnar aquellos actos y disposiciones que afecten a su actuación o a su funcionamiento.

Pues bien, el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa (de aquí en adelante, LJCA 98), que contiene el catálogo general sobre la legitimación activa ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, no menciona expresamente a los partidos políticos como sujetos legitimados para el ejercicio de acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa en defensa de intereses legítimos colectivos.

Tampoco la Ley Orgánica 6/2002 reguladora de los partidos políticos contiene una cláusula general que habilite a los partidos políticos a acceder a los tribunales de justicia

Este silencio de los textos legales comporta, necesariamente, que la respuesta al interrogante planteado- esto es, en virtud de qué título legitimador pueden comparecer como demandantes los partidos políticos- deba hacerse partiendo de las previsiones generales contenidas en el citado artículo 19 LJCA 98, que, es de hecho, el precepto que también toma en cuenta la jurisprudencia que será objeto de comentario en este artículo. En concreto, como se verá, el Tribunal Supremo atiende principalmente a las previsiones del citado artículo que confieren legitimación activa para la defensa de derechos subjetivos e intereses legítimos tanto individuales como colectivos (artículos 19.1.a) y b) LJCA 98) y a la que, de manera excepcional, permite el ejercicio de la acción popular en defensa de la legalidad en los casos expresamente permitidos en las Leyes (art.19.h) LJCA 98).

2- EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

El objeto de este artículo es examinar, pues, cuál es el título legitimador que la jurisprudencia otorga a los partidos políticos para impugnar actos administrativos y disposiciones de carácter general.

La doctrina del Tribunal Supremo con relación a esta cuestión se puede calificar de vacilante hasta la **Sentencia de 3 de marzo de 2014** que – como veremos- supone un

punto de inflexión en esta evolución y trata de establecer la doctrina general sobre la legitimación activa de los partidos políticos para impugnar actos administrativos y disposiciones generales.

De esta manera, existen sentencias que han reconocido legitimación activa a los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mientras que otras se la han negado.

Entre las sentencias que han negado legitimación activa a los partidos políticos podemos destacar, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004; de 18 de enero de 2005 y de 20 de enero de 2009, cuyo contenido comentamos a continuación de manera sucinta.

La Sentencia de 6 de abril de 2004 acordó la inadmisión del recurso contencioso administrativo (núm. 34/2002) interpuesto por el partido político Ezker Batua-Izquierda Unida contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21.12.2001 por el que se determinaba el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002.

El Tribunal Supremo no consideró entonces acreditado el interés legítimo del partido político que ejercitaba la acción, pues no era suficiente, a su juicio, la conexión genérica entre los fines y la actividad propia de un partido político (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.

Asimismo, el Tribunal Supremo rechazó los argumentos esgrimidos por el partido recurrente para justificar su legitimación activa, tales como, entre otros, que el acuerdo impugnado vulneraba derechos fundamentales; que con la impugnación se trataba de defender los derechos de los más desfavorecidos o que como partido político le correspondía la función de control del Gobierno.

De esta manera, el Tribunal Supremo afirmó que el hecho que el acuerdo impugnado pueda afectar a derechos fundamentales no es suficiente para legitimar a los partidos políticos pues la defensa de los derechos fundamentales ante los Tribunales no está atribuida a todos los agentes políticos y sociales.

Asimismo, el Tribunal Supremo afirmó que la defensa de los derechos de los desfavorecidos, si bien comporta uno de los aspectos inherentes a la acción política, no supone el establecimiento de una relación específica entre su función y la de cualquier

acto administrativo que pueda interpretarse como desmerecedor de los derechos de los desfavorecidos ajena a su condición general de ciudadanos.

Finalmente, tampoco la función de control del Gobierno propia de los partidos políticos lleva consigo, en opinión del Tribunal Supremo, 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.

La Sentencia 18 enero de 2005 también es una muestra del rechazo al reconocimiento de la legitimación activa de un partido político para impugnar disposiciones generales en abstracto ante la jurisdicción contenciosa administrativa. De esta manera, la citada Sentencia acordó la inadmisión del recurso contencioso administrativo núm. 22/2003 interpuesto por el partido político Familia y Vida contra una modificación del reglamento del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas relativa a la deducción por maternidad.

El Tribunal Supremo apreció la falta de legitimación activa del partido político recurrente porque dijo que no era titular de ningún derecho subjetivo relacionado con la deducción de que se trataba y porque ni tan siquiera el citado partido político podía acreditar tener un interés legítimo en la supresión de la misma por no existir conexión entre sus fines (formación voluntad popular y participación política) y el objeto del pleito centrado en una disposición administrativa relacionada con la posibilidad de obtener una deducción impositiva por razón de maternidad.

En definitiva, el Tribunal Supremo concluyó que sostener la existencia a favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier disposición o acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquellos puedan perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquella disposición o acto equivaldría a reconocerles una acción popular.

Y por último, entre las sentencias que niegan legitimación activa a un partido político, puede mencionarse **la Sentencia de 20 de enero de 2009** que declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Partido Político Aralar contra la Sentencia de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que había inadmitido el recurso contencioso administrativo promovido por el citado partido contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 9 de febrero de 2004 por el que habían aprobado los estatutos de Caja Navarra.

La inadmisión del recurso contencioso administrativo confirmada por el Tribunal Supremo se basó en la falta de legitimación activa del partido político recurrente.

De esta manera, para el Tribunal Supremo, el interés del partido recurrente en la impugnación era un simple interés en la legalidad del acuerdo del que no podía deducirse la obtención de ningún beneficio para el partido político o la evitación de algún perjuicio, lo que evidenciaba, en opinión del Tribunal Supremo, que el partido político recurrente estaba acudiendo a la jurisdicción contenciosa administrativa para el ejercicio de una acción pública que la ley no le confería.

Finalmente, el Tribunal Supremo añadió que de admitirse la legitimación activa del partido recurrente se trasladaría una representatividad política a instituciones que, por la naturaleza de sus funciones, tienen que permanecer ajenas a criterios de índole político-partidista al adoptar sus decisiones. Esta afirmación, se añade, no se contradice por el hecho de que miembros de Partidos políticos se encuentren formando parte de los órganos de las Cajas, pues en estos casos su nombramiento se ha hecho no por la pertenencia a un partido, sino como miembro de una Administración pública u otra organización, a las que la Ley de Cajas se remite para configurar los órganos de su propia estructura.

Por otro lado, como he dicho existen también sentencias del Tribunal Supremo que sí han reconocido legitimación activa a un partido político para impugnar actos y disposiciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Entre ellas pueden citarse las Sentencias de fecha 16 de diciembre de 2005; de 9 de diciembre de 2008 y de 14 de junio de 2010.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2005 resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Partido Político Familia y Vida contra un Real decreto en materia de reproducción humana asistida (Real Decreto 1720/2004, de 23 de julio). Y en este caso, a pesar de la Sentencia de 18 de enero de 2005 antes comentada en donde no se reconoció legitimación activa al mismo partido, se afirma, por el contrario, que si bien es cierto que la finalidad principal de los partidos políticos es competir en las consultas electorales, también lo es que nuestro ordenamiento no prohíbe que los partidos defiendan ideas sobre ciertos extremos concretos y no sobre el conjunto de los asuntos públicos y que 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.

Otra Sentencia que también reconoció legitimación activa a un partido político fue la **Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008** que desestimó el recurso contencioso administrativo núm. 35/2007 interpuesto por Izquierda Republicana contra un Real Decreto (1631/2006) por el que se establecían las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria. En lo que aquí interesa, la Sentencia afirmaba que en el caso de autos sí se reconocía legitimación activa al partido recurrente porque según sus Estatutos el partido recurrente era y actuaba como un partido laico y lo que se impugnaba era una norma que regulaba las enseñanzas de religión. Cierto es también que en este caso existía también un precedente idéntico que obligó al Tribunal Supremo a hacer en este recurso el mismo reconocimiento de legitimación activa.

Por último, merece la pena detenerse en la **Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2010**, que es otra muestra de reconocimiento de la legitimación activa de un partido político para impugnar en vía contenciosa administrativa y que, además se refiere a un caso procedente de mi Comunidad Autónoma, Cataluña. Esta sentencia confirma en casación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 8 de junio de 2009 que había estimado el recurso contencioso administrativo núm. 539/2006 interpuesto por el partido político Convergencia Democrática de Cataluña contra la realización por la Administración de la Generalitat de Cataluña en el tercer trimestre del año 2006 de una campaña institucional de publicidad sobre los denominados 1000 días de Gobierno, que se declaró no conforme a Derecho y que se anuló.

El Tribunal Supremo destacó el acierto de la Sentencia recurrida e hizo suyos sus argumentos para desestimar los motivos de casación aducidos por la Generalitat de Cataluña. En lo que interesa aquí, la Sentencia del Tribunal Supremo confirmó la legitimación activa de Convergencia Democrática de Cataluña para interponer el recurso contencioso administrativo de referencia.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había afirmado que, en aquel caso, el partido político recurrente no actuaba al amparo de los fines de política general que persigue (caso en el que por ejemplo la STS de 6 de abril de 2004 niega legitimación activa al partido político), sino que interponía el recurso en defensa de sus propios intereses, ya que la impugnación de una campaña institucional que destaque los logros de una acción administrativa como la impugnada incidía de forma directa en el ámbito de intereses de los restantes agentes políticos, en la medida en que los mismos se veían afectados por la utilización partidista de los medios de que disponen las Administraciones Públicas.

Por ello, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concluyó que no cabía considerar que el partido recurrente actuase meramente en defensa de la legalidad, sino

que resultaba directamente afectado en su círculo de intereses, como partido político que compite en el favor de los electores con las formaciones que se hallan en el Gobierno, y se veía, por ello, perjudicado por la realización de una campaña institucional destinada a ensalzar la actuación de esta últimas. Por eso, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña le reconoció legitimación activa al amparo del artículo 19.1.a) LJCA 98.

El Tribunal Supremo añadió a esta cuestión que no le parecía difícil establecer cuál era el concreto beneficio que Convergencia Democrática de Cataluña esperaba obtener del éxito de este recurso ni la desventaja que quería evitar mediante su interposición. La anulación pretendida se dirigía a restablecer las condiciones de igualdad en la competición electoral alteradas por una campaña sostenida por fondos públicos orientada a ensalzar la actuación del Gobierno dirigida por partidos políticos adversarios del recurrente. Cuando Convergencia Democrática de Cataluña pide la anulación de la decisión impugnada de llevar a cabo la campaña institucional, lo hace, afirma el Tribunal Supremo, invocando la legalidad que estima vulnerada, pero también, y esto fue lo decisivo aquí, según subrayó el Tribunal Supremo, *“porque esa campaña, realizada cuando ya se conocía la fecha de las inminentes elecciones, afectaba negativamente a su posición ante los electores en la misma medida que beneficiaba la de los partidos que la habían promovido desde el Gobierno, pues en tanto buscaba destacar los logros de esos 1000 días, los presentaba como buenos gestores. Y sin perjuicio de que lo fueran o no, concluyó el Tribunal Supremo, cuestión sobre la que cada ciudadano debía formarse su propia opinión, eso perjudicaba a Convergencia Democrática de Cataluña que, como todo partido político democrático, tenía 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.”*

3.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 3 DE MARZO DE 2014

Después de exponer algunas sentencias expresivas del criterio vacilante que con relación a la legitimación activa de los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa ha mostrado el Tribunal Supremo, llegamos, con ello, ya a la **Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014**. Se trata de una Sentencia que, como hemos dicho, pretende establecer la doctrina general sobre la legitimación activa de los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Es una Sentencia adoptada por el Pleno del Tribunal Supremo – muestra ya de la relevancia del tema- y que cuenta con hasta tres votos particulares- signo también de las discrepancias que originó la decisión que al final fue mayoritaria.

La Sentencia de referencia acordó no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Partido Socialista Obrero Español (de aquí en adelante PSOE) contra un Auto de la Audiencia Nacional de 18 de noviembre de 2012 que había inadmitido, por falta de legitimación activa, el recurso contencioso administrativo núm. 400/2012 interpuesto por el PSOE contra la Orden Ministerial de desarrollo del Plan Extraordinario de la llamada Amnistía Fiscal.

El PSOE basaba su legitimación para impugnar la citada Orden en su posicionamiento político y jurídico contrario a la amnistía fiscal, reflejado en la votación del Grupo Parlamentario Socialista contrario a la convalidación del Real Decreto Ley 12/2012 y en la interposición por 105 diputados socialistas del recurso de inconstitucionalidad contra la citada norma y también en el perjuicio que sufriría frente a su electorado si fracasaban las medidas dirigidas a impedir la referida amnistía fiscal.

La Audiencia Nacional rechazó la legitimación del PSOE para interponer el recurso contencioso administrativo porque dijo que *“la jurisdicción contenciosa administrativa no era la vía adecuada para impugnar la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos porque ello significaría reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad y convertir a la jurisdicción contenciosa administrativa en un foro de discusión política.”* Por ello, concluye la Audiencia, que es necesario para el reconocimiento de la legitimación de los partidos políticos la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación directa con la pretensión material que sea objeto del proceso.

Ya ante el Tribunal Supremo, con ocasión del recurso de casación contra la desestimación del recurso de reposición contra el auto de la Audiencia Nacional, el PSOE trató de reforzar su legitimación activa con los siguientes argumentos:

- Los partidos políticos deben ser tratados en los mismos términos que cualquier persona física o jurídica de cara a su actuación en un proceso.
- El PSOE vincula el interés legítimo al ejercicio de su función constitucional *ex artículo 6 CE*.
- 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 puede reportar.

De nada sirvieron estos argumentos adicionales, pues el Tribunal Supremo confirmó el Auto de la Audiencia Nacional y la falta de legitimación del PSOE para interponer el recurso.

La doctrina contenida en esta Sentencia se puede resumir como sigue:

- La jurisprudencia sobre la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos, de manera que este tipo de forma asociativa no añade por sí sola 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.
 - Para el TS, el que los partidos sean el cauce de la participación política y concurran a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, sino que es necesario que la medida impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en su propia esfera de partido político, y no de manera hipotética, abstracta, general o potencial.

Algunas de las ideas que conforman esta doctrina ya las había dicho el Tribunal Supremo en sentencias anteriores que de hecho menciona y que hemos comentado, como la de 6 de abril de 2004 o la de 18 de enero de 2005. **Lo novedoso es el énfasis que pone el Tribunal Supremo, para negar legitimación activa a un partido político, al afirmar que los Tribunales no son un lugar adecuado para el debate político; esto es, que las cuestiones atinentes al ámbito político general deben ser controladas por otros mecanismos no jurisdiccionales.**

Como consecuencia de esta doctrina, el Tribunal Supremo considera que en este caso no existía una conexión específica entre los postulados de la actuación política del partido recurrente – el PSOE- y la finalidad, mediata o inmediata, de la norma impugnada- cual es la de regular la declaración tributaria especial, como paso previo al establecimiento del régimen sancionador asociado a la persecución del fraude fiscal.

Finalmente, vale la pena referirse al principal argumento del partido recurrente en este procedimiento consistente en afirmar que se le impide el acceso a la jurisdicción cuando fue él mismo quien presentó el recurso de inconstitucionalidad contra la ley que la Orden impugnada en esta ocasión desarrolla. A su juicio, se trataba de una incongruencia. O como dice el Tribunal Supremo, parecía que con ello se aludía al viejo brocardo según el cual: *“quien puede lo más, puede lo menos”*

El Tribunal Supremo señaló al respecto que con esos argumentos el partido recurrente desconoce la diferente naturaleza que tienen el recurso de inconstitucionalidad contra una ley y el recurso contencioso-administrativo contra una

disposición reglamentaria y es que, un partido político, por sí solo, no tiene ninguna legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, sino que la 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 –los partidos políticos no son los depositarios de la soberanía nacional, sino las Cámaras y los parlamentarios en su extensión. Por eso, concluye el Tribunal Supremo diciendo que: *“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 ningún 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”.*

Como he dicho, la sentencia de 3 de marzo de 2014 cuenta con tres votos particulares.

El primero fue suscrito por D. Manuel Vicente Garzón Herrero que en principio había sido designado Ponente de esta sentencia al que se adhirió también Doña Margarita Robles Fernández.

Este voto particular reprocha que la sentencia mayoritaria coloque a los partidos políticos en peor condición, cuando en materia de legitimación activa debieran ser iguales que las demás personas físicas o jurídicas. Asimismo se lamenta que con esta decisión se vuelvan a consagrar inmunidades del poder, lo que nos retrotrae a tiempos pasados.

También se afirma que la necesidad de excluir el debate político de los órganos jurisdiccionales carece de toda base legal desde el momento que la Exposición de Motivos de la LJCA 98 señala que el recurso contencioso administrativo es un instrumento útil para una pluralidad de fines- incluidos los de naturaleza política.

Asimismo, se critica que la sentencia niegue la legitimación activa del partido político con base en criterios apriorísticos, sin analizar las circunstancias concretas del caso, como podía ser 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.

Finalmente, el voto particular analiza la legitimación activa que el PSOE tendría como contribuyente del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto de Sociedades afectado.

El segundo voto particular fue formulado por D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat, quien además de coincidir con el primer voto particular, que acabamos de comentar, añade algunas observaciones adicionales.

De esta manera, se discrepa del razonamiento empleado por la sentencia mayoritaria y por la Audiencia Nacional para rechazar la legitimación activa del PSOE consistente en entender que si se reconoce legitimación activa a un partido político se estaría contribuyendo a la judicialización de la política y por ende a la politización de la justicia pues denota una errónea comprensión del principio de división de poderes, ya que lo que prohíbe este principio 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 impide 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.

El Magistrado discrepante concluye que en este supuesto debió reconocerse legitimación al PSOE tanto al amparo del artículo 19.1.a)⁴⁹ como del artículo 19.1.b)⁵⁰ de la LICA 98.

49 “porque aunque reconoce que existe una conexión genérica entre los fines fundacionales de la formación política accionante y el objeto del proceso [...]no cabe desconocer ni eludir el efecto útil singular que de estimarse la prosperabilidad del recurso contencioso 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 RD 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 que pueden ser contrarias al ordenamiento jurídico.”

50 “porque aunque la LICA 98 no mencione expresamente a los partidos políticos como sujetos legitimados para entablar acciones ante el orden jurisdiccional, cabe poner de relieve que como asociaciones constituidas para la promoción de los intereses generales de los ciudadanos, [...]están legitimados para interponer recursos contenciosos administrativos contra aquellas disposiciones que

Finalmente, está el voto particular de D. Jesús Ernesto Peces Morate que coincide con el primero de los votos particulares, salvo en una cuestión relativa a la constitucionalidad de la conformación de la Sala que ahora no viene al caso.

4.- JURISPRUDENCIA POSTERIOR

Con posterioridad a la Sentencia de 3 de marzo de 2014, se han dictado otras sentencias que han negado legitimación activa al partido político recurrente por aplicación de la doctrina contenida en la citada sentencia de 3 de marzo de 2014.

De esta manera, tanto el Tribunal Supremo como diversos Tribunales Superiores de Justicia han seguido a pies juntillas la citada doctrina para inadmitir recursos interpuestos por partidos políticos por falta de legitimación activa

Así, puede citarse **la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2014** que declara inadmisibile el recurso contencioso administrativo interpuesto por Izquierda Unida contra diversos Reales decretos que establecían la religión entre los contenidos mínimos de las enseñanzas en educación primaria y secundaria. El partido político recurrente fundamenta su legitimación activa en su propia condición de partido político que hace de ella *“un instrumento de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático”* y reitera el argumento con el que el Tribunal Supremo les reconoció legitimación activa en la Sentencia de 9 diciembre de 2008 antes comentada. Sin embargo, el Tribunal Supremo se limitó a aplicar la doctrina contenida en la Sentencia de 3 de marzo de 2014 pues, en su opinión, no había ninguna circunstancia que justificase la desviación del criterio contenido en la citada sentencia.

También la **Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2014** que declaró la inadmisión del recurso contencioso interpuesto por el partido político Izquierda Unida contra el Real Decreto que otorga permisos para realizar prospecciones petrolíferas en las Islas Canarias. La Sentencia aplica la doctrina de la STS de 3 de marzo de 2014 y por ello rechaza la legitimación del partido recurrente porque no es suficiente, a juicio del Tribunal Supremo, su condición de partido político. Según el Tribunal, la coincidencia o no del acto

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 de derecho tributario que pudiera ser contraria a los principios de igualdad, equitatividad y progresividad que informan el sistema fiscal.

impugnado 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 de interés legítimo que permitiría la impugnación del RD que autoriza los permisos de investigación de hidrocarburos y la sola referencia a la incidencia en el interés general y a la oposición a dichos permisos implica una mera conexión genérica y abstracta incompatible con la razón de ser de legitimación activa. Finalmente, el TS rechaza que pueda reconocerse legitimación para recurrir por tratarse del ejercicio de la acción popular en materia de medio ambiente derivada del art.19.1.h), ya que el partido político recurrente nada dice sobre si entre sus fines estatutarios se encuentra específicamente la protección del medio ambiente ni tampoco acredita el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 27/2006 que regula la acción popular.

Esta sentencia cuenta con un voto particular de D. José Manuel Bandres Sanchez-Cruzat que considera que debía reconocerse legitimación activa a IU desde la perspectiva integral de aplicación de los apartados a)⁵¹ b)⁵² y h) del artículo 19.1- esto es, que estaba legitimada como persona jurídica; como asociación; y en ejercicio de la acción popular.⁵³

También puede citarse **la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 1 de septiembre de 2014** que no reconoció al PSOE legitimación activa para recurrir una resolución dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que había inadmitido un recurso especial de contratación en materia de un contrato de colaboración en el ámbito sanitario. La sentencia, aunque aprecia falta de

⁵¹ “Como persona jurídica, pues la exposición de motivos de la LJCA 98 configura el recurso contencioso administrativo como cauce procesal idóneo para la defensa de los intereses legítimos de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que incluye la tutela de los intereses de naturaleza política.”

⁵² “Como asociación al amparo del artículo 19.1.b) porque son asociaciones constituidas para la promoción de los intereses generales de los ciudadanos, que tienen como objetivo esencial defender derechos políticos, económicos, sociales y medioambientales de la colectividad [...] y que están legitimados para interponer recursos contenciosos administrativos contra aquellas decisiones que afectan a una pluralidad indeterminada de ciudadanos que tienen interés jurídicamente relevante en que no se produzca una determinada violación del Derecho medioambiental.”

⁵³ Finalmente, el voto particular también reconoce legitimación al partido recurrente para el ejercicio de la acción popular regulada en la Ley 27/2006, pues “es notorio que se trata de una Asociación de carácter político con personalidad jurídica plena y sin ánimo de lucro que tiene entre sus objetivos primordiales la protección del medio ambiente, y más de dos años de actividad continuada en la consecución de sus fines estatutarios y cuyo ámbito de actuación se extiende a todo el territorio nacional.”

legitimación activa, no acuerda, curiosamente, la inadmisión del recurso, sino que lo desestima. Con todo, y a los efectos que interesan, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria aplica la doctrina de la Sentencia de 3 de marzo de 2014 y por ello no encuentra ninguna base para entender que se produce un perjuicio en la esfera jurídica de los recurrentes, ya que estos se limitan a alegar que están actuando en defensa de la legalidad, de los intereses de los ciudadanos, del ideario propio del partido político recurrente, o del interés público, argumentos todos ellos que, a la luz de la doctrina expuesta, son insuficientes para fundamentar la legitimación activa del partido recurrente..

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 840/2014 de 8 de julio desestima el recurso de apelación interpuesto por el Partido Antitaurino contra el Maltrato Animal contra una sentencia de un Juzgado Contencioso Administrativo que había inadmitido un recurso contra una resolución de la Generalitat de Cataluña confirmatoria en alzada del archivo del expediente informativo incoado a resultas de la denuncia del partido recurrente por posibles daños a los animales en la celebración de *correbaus* en Amposta.

En este caso, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña recuerda la doctrina general sobre la legitimación activa de los partidos políticos contenida en las Sentencias de 3 de marzo de 2014 y de 25 de junio de 2014 de donde resulta, dice, que no es suficiente la mera defensa de la legalidad, sino una conexión específica del acto o disposición con la actuación o funcionamiento del Partido recurrente. En este caso concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concluyó que, atendiendo a los estatutos del Partido recurrente, se constata que persigue como fines determinados y específicos la defensa de los animales en una lucha por la libertad animal empleando todos los medios que para ello permita la Ley. Es por ello, que en atención a esta fin, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña consideró que el partido político recurrente hubiera tenido legitimación activa si la resolución impugnada hubiese sido la de autorización de *los correbaus*. En cambio, como el acto impugnado era el archivo de las diligencias informativas incoadas a raíz de la denuncia formulada por el partido recurrente por unos posibles daños a los animales en la celebración de los citados *correbaus*, el TSJC concluyó que el partido recurrente no tenía legitimación activa como consecuencia de la jurisprudencia reiterada que afirma la falta de legitimación activa del denunciante para intervenir en procesos judiciales seguidos contra decisiones de archivo de denuncias para pretender que se sancionen a los que se tiene por responsables de los hechos denunciados.

Finalmente, nuestro recorrido por la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación activa de los partidos políticos en el orden contencioso administrativo termina con la cita de la **Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de enero de 2015** que inadmitió el recurso contencioso interpuesto por el partido político UPD contra el Convenio Estado- Navarra por el que se modifica el método para hacer efectivo el ajuste de la recaudación del IVA.

La sentencia de la Audiencia Nacional dedica su fundamento tercero a reproducir la Sentencia del TS de 3 de marzo de 2014. Luego sitúa el debate en torno al artículo 19.1.b) de la LJCA 98 que contempla la legitimación de los grupos defensores de los intereses colectivos o difusos con independencia de la prevista en el artículo 19.1.a) de la LJCA 98 y del artículo 19.1 h) respecto de la acción popular que no tiene fuerza expansiva.⁵⁴

No obstante todo el anterior, la Audiencia Nacional acaba inadmitiendo el recurso contencioso administrativo por aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo contenida en la Sentencia de 3 de marzo de 2014, que califica de rotunda jurisprudencia del Alto Tribunal según la cual resulta exigible a los partidos políticos la concurrencia de un claro interés legítimo para poder ejercitar sus acciones.

⁵⁴ Según la Audiencia Nacional, esta legitimación de los intereses colectivos supone cualitativa y cuantitativa algo distinto del interés legítimo definido en el art.19.1.a) de la LJCA 98 porque de lo contrario no hubiese sido necesaria su plasmación específica y diferente del apartado a). Por ello, *“el verdadero debate procesal no se encuentra entre interés legítimo y acción popular (amparada en la mera defensa de la legalidad) ya que la LJCA 98 añade una tercera categoría: la protección de los intereses colectivos entre los que se encuentran los de naturaleza política (tal y como se expone en la exposición de motivos)”*. La Sentencia explica también cuál fue la justificación de la referencia expresa en el artículo 19.1 b) de los Sindicatos y la omisión de cualquier mención a los partidos políticos. Así dice que *“su redacción definitiva fue objeto de una enmienda transaccional que incluyó a los Sindicatos porque no encajaban en el concepto de asociaciones, que en cambio, por ser un concepto amplio, sí incluyen a los partidos políticos.”* La legitimación activa de los Sindicatos resulta más clara en atención a la defensa de los fines específicos de los colectivos de trabajadores mientras que los partidos políticos tienen por objeto la defensa de fines más genéricos. Finalmente, la Sentencia recuerda que si se quiere encuadrar la legitimación de los partidos políticos en el apartado b) del artículo 19.1 es necesario una afectación precisa y relevante del partido en atención a la defensa de los intereses colectivos que promueve, entendiéndose por relevante que sean reconocibles o específicos, esto es, que se encuentren previstos en sus estatutos.

5.- CONCLUSIONES

Llegados a este punto y ya para concluir podemos decir que **el Tribunal Supremo**, a partir de la Sentencia de 3 de marzo de 2014, **niega que los partidos políticos tengan legitimación activa para impugnar ante la jurisdicción contenciosa administrativa actos y disposiciones que sean contrarios a su ideario político**, y les exige, por ello, la concurrencia de un interés legítimo en el objeto de la impugnación como en el caso de las restantes personas jurídicas.

Las consecuencias de esta doctrina son diferentes según la perspectiva con la que se consideren.

Así, **desde la perspectiva de quienes nos dedicamos a la defensa en juicio de los Gobiernos y Administraciones de las diversas Comunidades Autónomas** resulta indudable que la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014 va a constituir un argumento poderoso para pedir la inadmisión de aquellos recursos contenciosos interpuestos por partidos políticos contra decisiones de los Ejecutivos autonómicos contrarias a sus idearios políticos. Se trata, como hemos visto, de una doctrina que ha calado en las diversas instancias judiciales.

Pero, y **¿desde la perspectiva de los partidos políticos?** La verdad es que no es fácil adoptar un posicionamiento.

De entrada, podemos decir que esta doctrina supone obviar la relevancia constitucional de las funciones que la CE atribuye a los partidos políticos, los cuales se equiparan- formalmente- al resto de asociaciones, e , incluso, como señala el Magistrado Manuel Vicente Garzón Herrero en su voto particular- se les coloca en peor condición. Una prueba de ello lo tenemos en el caso de las prospecciones petrolíferas autorizadas en las Islas Canarias (Sentencia de 25 de junio de 2014). Tal y como se ha visto, el Tribunal Supremo inadmitió el recurso contencioso administrativo interpuesto por Izquierda Unida por considerar que su condición de partido político no era suficiente para conferirle legitimación y, en cambio, entre los siete recursos restantes interpuestos en relación al mismo tema, accionaron también asociaciones ecologistas, cuya legitimación activa no fue, en ningún caso, cuestionada, aunque también actuasen porque el acto impugnado era contrario a sus ideales de defensa del medio ambiente, como podían ser los ideales del partido recurrente.

Asimismo, si bien el Tribunal Supremo exige la concurrencia de un interés legítimo en el partido político recurrente, lo cierto es que en la Sentencia de 3 de marzo

de 2014 no se analiza la concurrencia del citado interés, sino que, como afirma el Magistrado Garzón Herrero, se niega la legitimación de la formación política recurrente con base en criterios apriorísticos, esto es, en base a su condición de partido político, de la que se infiere que no es suficiente para conferirle legitimación.

En la base de la doctrina del Tribunal Supremo está el temor- expresado también por la Audiencia Nacional- de que admitir la impugnación de la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos contribuiría a la judicialización de la vida política, y, por ende, a la politización de la justicia.

Y es este temor el que origina la dificultad de adoptar un posicionamiento, pues cabe preguntarse si realmente tiene razón el Tribunal Supremo cuando fundamenta el rechazo de reconocer legitimación activa a los partidos políticos en el temor a evitar la judicialización de la vida política o si, por el contrario, como señala el Magistrado Bandrés Sánchez Cruzat en su voto particular, el Tribunal Supremo parte de una errónea configuración del principio de división de poderes, que, si bien impide que los responsables políticos interfieran la actividad jurisdiccional de los órganos judiciales, tratando de alterar o manipular sus decisiones, no obsta a que los partidos políticos 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.

¿Dónde estaría el límite?, esto es, ¿en qué casos debería admitirse la legitimación activa de los partidos políticos para impugnar actos y disposiciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa?. Pues quizá, tal y como afirma el Magistrado Manuel Vicente Garzón, el criterio para el reconocimiento de legitimación activa de los partidos políticos venga dado por la perspectiva desde la que se plantea el recurso. Es decir, si se trata de una pretensión formulada desde el plano político, es indudable que habrá de ser desestimada; pero nada podría impedir que una pretensión política se defendiese desde la perspectiva estrictamente jurídica, en cuyo caso habría de merecer una respuesta jurisdiccional.

Finalmente, no debe olvidarse que la legitimación activa es un derecho de configuración legal. Tal y como he dicho al principio, ni la LICA 98 ni la Ley Orgánica 6/2002 contienen ninguna alusión a la legitimación activa de los partidos políticos, lo que comporta que en la solución a la problemática que hemos venido comentando debiera tener el legislador un papel importante.

En definitiva, podríamos sostener que la delimitación de la legitimación activa de los partidos políticos es una cuestión que podría ser decidida por los mismos partidos políticos a través de su representación parlamentaria en las Cortes Generales. Mientras ello no ocurra, está la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014, cuya doctrina clara y rotunda, supone, en aras de evitar la judicialización de la vida política, una limitación al acceso de los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

SALA SÁNCHEZ, PASCUAL, XIOL RÍOS, JUAN ANTONIO, FERNÁNDEZ MONTALVO, RAFAEL, *Derecho procesal administrativo: comentarios integrales a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Editorial Bosch, 2013

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL, Legitimación activa de las asociaciones para impugnar la actividad administrativa: doctrina constitucional, Aletheia: Cuadernos críticos del Derecho núm. 1, 2010, págs..1-12.

MENENDEZ, PABLO, *Capacidad procesal y legitimación ante la jurisdicción contencioso administrativa*. Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor- Madrid: Iustel, 2014-V.I.P 777-826

CARRASCO DURÁN, MANUEL, *Examen jurisprudencial del concepto de interés legítimo, aplicado a la defensa de los derechos fundamentales en el proceso contencioso administrativo* Revista Justicia 2004, 231-269

GÓMEZ DÍAZ, ANA BELÉN, *tesis doctoral: El acceso al recurso contencioso. un estudio sobre la legitimación en el proceso administrativo*. Universidad Complutense de Madrid