



www.civil-mercantil.com

AUDIENCIA NACIONAL

*Sentencia de 22 de enero de 2015
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Rec. n.º 438/2012*

SUMARIO:

Procedimiento contencioso-administrativo. Partes en el proceso. Legitimación activa. *Partidos políticos. Impugnación del acuerdo n.º 4 del acta 1/2012 de la Comisión Coordinadora del Convenio entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra de 7 de mayo de 2.012, por el que se modifica el método para hacer efectivo el ajuste de recaudación del IVA en el quinquenio 2010-2014, a partir del 1 de abril de 2.012.* No son circunstancias que revelen un interés legítimo en el sentido definido por la jurisprudencia que el acuerdo impugnado haya de afectar a la esfera jurídica de intereses del partido recurrente, tanto por el hecho de que Navarra contribuya al esfuerzo financiero derivado del cambio de comercialización de una conocida marca de vehículos de automoción con 25 millones de euros como por el hecho de que se modifique el sistema de determinación del ajuste de los impuestos indirectos a que se refiere el Convenio Estado-Navarra. Así, invocar la condición de contribuyentes de los parlamentarios del grupo representa un interés excesivamente lejano y nada reconocible que engloba una mera defensa de la legalidad. Tampoco cabe defender la intervención previa en sede parlamentaria cuando ello no puede dar a entender que haya habido un reconocimiento expreso de la condición de interesado en el seno de un verdadero procedimiento administrativo ex art. 31 Ley 30/1992 (LRJAP y PAC). Finalmente, defender su interés para evitar lagunas de impugnabilidad constituye un argumento tautológico que oculta la expresión de un mínimo interés jurídico relevante. Por otro lado, de los estatutos de la recurrente no se deduce un especial objeto que justifique la impugnación del presente recurso contencioso-administrativo y que pueda afectarle, aunque sea con una mínima relevancia, más allá de la mera defensa de la igualdad fiscal. Lo expuesto obliga a realizar un pronunciamiento de inadmisibilidad por falta de legitimación activa del partido político recurrente.

PRECEPTOS:

Ley 25/2003 (Modificación Convenio Económico con Navarra), art. 6.
Ley Orgánica 13/1982 (Reintegración y Amejoramiento Régimen Foral de Navarra), art. 45.
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 1, 19.1, 25 y 69.
Constitución Española, art. 97.
Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 31.

PONENTE:

Don Javier Eugenio López Candela.

Magistrados:

Don CONCEPCION MONICA MONTERO ELENA
Don JAVIER EUGENIO LOPEZ CANDELA
Don SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO



www.civil-mercantil.com

SENTENCIA

Madrid, a veintidos de enero de dos mil quince.

VISTO por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de la Audiencia Nacional, el recurso nº 438/12, seguido a instancia de UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA , representada por la Procuradora de los Tribunales D^a María José Bueno Ramírez, con asistencia del letrado D. Andrés Herzog Sánchez, y como Administración demandada el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado. Ha intervenido, en condición de codemandada, la COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA , representada por el Procurador de los Tribunales D. Noel Alain de Dorremochea Guiot, y siendo defendida por el letrado D. Francisco Negro Roldán. Igualmente es codemandado el grupo parlamentario ARALAR-NAFARROA BAI , representado por el procurador Sr. Fernández Estrada y defendida por el letrado D. Patxi Zabaleta Zabaleta. El recurso versó sobre impugnación de acuerdo de la Comisión Coordinadora prevista en el art.67 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra . La cuantía se fijó en indeterminada, e intervino como ponente el Magistrado Don JAVIER EUGENIO LOPEZ CANDELA, quien expresa el parecer de la Sala.

La presente Sentencia se dicta con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Por la representación de la actora se interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución precedente, acuerdo nº 4 del acta 1/2012 de la Comisión Coordinadora del Convenio entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra de 7 de mayo de 2.012, por el que se modifica el método para hacer efectivo el ajuste de recaudación del IVA en el quinquenio 2010-2014, a partir del 1 de abril de 2.012, aplicando el método aprobado como Anexo IX de la Comisión Coordinadora de 16 de febrero de 2.011 con las modificaciones del método que se acuerdan y se incorporan como Anejo IV a dicha acta.

Segundo.

Recibido el expediente administrativo formalizó el actor escrito de demanda con la súplica de que se dictara sentencia declarando la nulidad del acto recurrido por no ser conforme a derecho.

La Administración demandada y la Comunidad Foral de Navarra formularon alegaciones previas, invocando la falta de legitimación activa de la recurrente, a la que se dio traslado de la misma, resolviéndose en sentido desestimatorio por auto de fecha 31 de mayo de 2.013.

Tercero.

Con posterioridad la Abogacía del Estado contestó a la demanda oponiéndose a ella con la súplica de que se dicte sentencia declarando la inadmisibilidad y subsidiaria desestimación del recurso contencioso-administrativo, declarando ajustada a derecho la resolución recurrida.



www.civil-mercantil.com

Cuarto.

El Procurador de los Tribunales D. Noel Alain de Dorremochea, en la representación que ostenta, contestó a la demanda en nombre de la Comunidad Foral de Navarra, oponiéndose al recurso, solicitando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa, e interesando de forma subsidiaria la confirmación de la resolución impugnada.

Quinto.

Practicada la prueba declarada pertinente por auto de fecha 23 de septiembre de 2.013, se acordó en sustitución de la vista el trámite de conclusiones que fue evacuado por las partes, así como la codemandada ARALAR-NAFARROA BAI, que se personó en dicho momento procesal.

Sexto.

El recurso contencioso-administrativo fue señalado para votación y fallo para el día 13 de enero de 2.015. lo que tuvo lugar en tal fecha, continuando su deliberación en fecha 20 de enero de 2.015.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.

En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna el acuerdo nº 4 del acta 1/2012 de la Comisión Coordinadora del Convenio entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra de 7 de mayo de 2.012, por el que se modifica el método para hacer efectivo el ajuste de recaudación del IVA en el quinquenio 2010-2014, a partir del 1 de abril de 2.012, aplicando el método aprobado como Anexo IX de la Comisión Coordinadora de 16 de febrero de 2.011 con las modificaciones del método que se acuerdan y se incorporan como Anejo IV a dicha acta.

Dicho anejo IV dispone:

"MODIFICACIÓN DEL MÉTODO PARA HACER EFECTIVO EL AJUSTE DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO EN EL QUINQUENIO 2010-2014

Se acuerdan las siguientes modificaciones al Método para hacer efectivo el ajuste de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido, a partir del 1º de Abril de 2012, en los términos del Acuerdo.

Primero. El punto b) del apartado Primero del Anejo IX de la Comisión Coordinadora de 16 de febrero de 2011, quedará redactado de la siguiente manera:

b) El 1,006 por 100 de la recaudación real del Impuesto sobre el Valor Añadido, excluida la de las Aduanas, obtenida en territorio común dividida por 0,93330 ó de la recaudación real de Navarra dividida por 0,00693 según que el porcentaje de recaudación de Navarra con respecto a la total estatal, excluido el País Vasco, sea superior o inferior, respectivamente al 0,737 por 100.



www.civil-mercantil.com

Segundo. La referencia contenida «a el apartado Cuarto del Anejo IX de la Comisión Coordinadora de 16 de febrero de 2011 al índice d, deberá e atendéis e realizada al nuevo valor del índice establecido en el apartado Primero b)

Tercero. Se añade un nuevo apartado Quinto bis con el siguiente contenido:

Quinto bis, Como consecuencia del cambio de comercialización en relación a. las exportaciones de coches, la AGE y la Comunidad Foral de Navarra acuerdan compartir el esfuerzo financiero para lo cual se acuerda que, por importe» iguales trimestrales, el Estado satisfaga a la Comunidad Foral de Navarra las cantidades establecidas en el siguiente cuadro (columna D), en cada uno de los años indicados. El pago se efectuará junto con los ajustes provisionales.

La mencionada compensación no tendrá la consideración de ajuste provisional, ni definitivo, ni se computará para la determinación de los saldos de liquidación a que se refiere la metodología contenida en el Acuerdo Décimo y Anejo IX de la Comisión Coordinadora de 16 de Febrero de 2011,

Cuarto. En el supuesto de que se retomara u la comercialización cuyo cambio motiva las presentes modificaciones del Acuerdo Décimo y Anejo IX de la Comisión Coordinadora de 16 de Febrero de 2011, los cambios propuestos con el presente Acuerdo devendrán en ineficaces, a partir del momento en el que se constate el mencionado retorno.

Quinto. Para cada año se determinará, en términos presupuestarios, la recaudación total por IVA de Navarra, es decir, la recaudación directa, los ajustes provisionales, la regularización del saldo anterior, y la compensación anual, determinada por aplicación de la metodología establecida en este Acuerdo. Dicha recaudación total se comparará con la recaudación total que se hubiera obtenido si tfo se hubiese producido el cambio de comercialización en relación a las exportaciones de coches aplicando la metodología vigente con anterioridad a los cambios introducidos en este Acuerdo. Si de la comparación. anterior resultase que el importe del impacto presupuestario final anual fuese menor para Navarra que el establecido en 25 millones de euros, esta diferencia será compensada por la Comunidad Foral a favor del Estado; si ese importe resultase mayor que los 25 millones de euros, la diferencia será compensada por el Estado a favor de la Comunidad Foral. Este cálculo se realizará en el momento de determinar el ajuste definitivo..."

La pretensión de la recurrente se fundamenta en esencia, en los siguientes motivos:

1.- Falta de competencia de la Comisión Coordinadora del Convenio para adoptar dicho acuerdo.

2.- Dicha modificación no ha seguido los trámites previstos en el art.6 del Convenio aprobado por Ley 25/2003, de 15 de julio en relación con el art.45 de la LO 13/1982 de 10 de agosto de Amejoramiento del Fuero de Navarra .

3.- Falta de motivación y justificación técnica para acordar dicho "rescate financiero" y desembolso acordado a favor de Navarra. Invocación del vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad y desviación de poder así como el resultado de la prueba pericial practicada.

4.- Existencia de una ayuda de estado incompatible con el Derecho comunitario.

Los hechos en que se basa esa pretensión derivarían del descenso en la recaudación del IVA en Navarra por el cambio en el sistema de comercialización del grupo Volkswagen a raíz de la situación producida por la regularización tributaria de la empresa WOLKSWAGEN-AUDI España S.A, domiciliada en Barcelona, y ello por parte de la Agencia Tributaria, la cual ha venido devolviendo a dicho Grupo el IVA soportado como consecuencia de la exportación



www.civil-mercantil.com

de los vehículos fabricados en Landaben (Navarra), siendo la Hacienda de la Comunidad Foral la perceptora del IVA generado por la fabricación por parte de WOLKSWAGEN AUDI NAVARRA S.A. A partir de 2.012 se produce ese cambio en el sistema de comercialización, que a partir de entonces se realiza directamente desde Navarra.

Segundo.

Procede, con carácter previo, el examen de los dos motivos de inadmisibilidad formulados, la falta de legitimación activa del Partido Político recurrente, que formulan ambas codemandadas, y la inexistencia de actividad fiscalizable, conforme al art.1 y 25 de la ley jurisdiccional, que formula sólo la Abogacía del Estado. Examinaremos, en primer lugar, esta última, toda vez que requiere un examen previo, por ser antecedente obligado, desde el punto de vista procesal.

La primera se refiere a que el acto impugnado no es fiscalizable en esta jurisdicción conforme al art.1 y 25 de la ley jurisdiccional, además de no ser competente esta Sala, invocando tácitamente la doctrina del "acto político", y que justificaría la existencia de una causa de inadmisibilidad prevista en el art.69.c o incluso 69.a de la ley jurisdiccional. Con carácter previo, nos resulta obligado realizar una exégesis sobre el contenido y alcance del denominado acto político en nuestra doctrina y Jurisprudencia.

La práctica totalidad de la doctrina administrativista francesa, y por reciprocidad, la española ha venido admitiendo que la existencia histórica del acto político se justifica en la situación por la que atraviesa el Consejo de Estado Francés a raíz de la Restauración Borbónica en Francia, mientras que en España la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888 concebía a los actos políticos como una especie dentro de los actos discrecionales y al igual que ellos, exentos de control jurisdiccional. Sin embargo, el artículo 2.b de la Ley Jurisdiccional de 1956 excluye de la competencia de la jurisdicción contenciosa a los actos políticos estableciendo una enumeración meramente indicativa que incluye a los referentes a "la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, la seguridad interior del Estado y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes cuya determinación sí corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa".

Es de destacar que la propia Exposición de Motivos de la Ley Jurisdiccional de 1956 considera que los actos políticos no son una especie de los actos discrecionales en el sentido de contar con un grado máximo de discrecionalidad sino que "son actos esencialmente distintos, por ser una la función administrativa y otra la función política, confiada únicamente a los órganos estatales". Con ello la Ley jurisdiccional de 1956 rompe con su precedente de 1888. Con anterioridad a dicha Ley jurisdiccional, la Ley de 18 de marzo de 1944 especificaba como actos políticos los de depuración y responsabilidad política, desbloqueo, prensa, propaganda y abastecimiento. Es importante destacar que con tales precedentes legislativos, no era de extrañar que la jurisprudencia inmediatamente posterior a la Ley jurisdiccional interpretase ampliamente el precepto, considerando como actos políticos entre otros, los referentes al ejercicio de la potestad sancionadora o de la potestad reglamentaria (SSTS 10-11-1959 y 10-2-1960), utilizando para ello el criterio decimonónico del móvil o fin político.

Un importante sector de nuestra doctrina rechazaba la concepción del acto político por considerarla inútil y superada, e incluso contradictoria con la Constitución -a la vista de sus artículos 9.1, 97, 103 y 106 - e innecesaria para explicar la injusticiabilidad de ciertos actos que no proceden de la Administración como persona jurídica. La mayoría de nuestra doctrina admite, no obstante, que una serie de actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno por su carácter específico como órgano constitucional y no como órgano de la Administración no son revisables ante la jurisdicción contenciosa. Según esta posición doctrinal dichos actos no son

**CEF.-****Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

controlables ante la jurisdicción contencioso-administrativa por entender que responden a una actividad propiamente política del Gobierno, ligado a su función como órgano constitucional. También se incorporan a esta categoría, por parte de un sector de la doctrina administrativa, determinados actos dictados en el ámbito de las relaciones internacionales. Por consiguiente, según esta postura, es el criterio empírico y material el que permite hablar de actos políticos como actos diferentes a los administrativos, susceptibles, por tanto, de un pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso. Subjetivamente, además se caracterizan por ser dictados única y exclusivamente por el Gobierno o Ejecutivo autonómico, y no por cualquier otro órgano. En cualquier caso, no se entiende que los actos políticos no quedan por tal motivo, exentos de un control jurídico, sino que quedan exentos del control jurisdiccional para someterse a otros controles, como pueden ser el parlamentario (conforme al art. 108 de la CE).

Se justifica esta afirmación en la medida en que es una realidad que los Gobiernos producen actuaciones políticas sin que sea oportuno someter la política al Derecho.

Sin duda alguna el fundamento legal y constitucional de la admisión del acto político viene representado por el art. 97 de la CE cuyo tenor literal es el siguiente: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

En la elaboración del citado precepto constitucional las enmiendas que se presentaron lo fueron en relación con la función que precisamente tenía más relación con el tema que ahora se plantea: la dirección de la política interior y exterior. En el debate constitucional se desestimó la enmienda que pretendía suprimir la referencia a la "dirección de la política"; con ello se pretendía que la dirección por parte del Gobierno se limitase únicamente a la Administración. De cualquier forma conviene señalar que las diferencias entre Gobierno y Administración, en cuanto que aquél puede asumir una dirección política impropia de la actividad administrativa dentro de lo que sería la función ejecutiva globalmente considerada, ya arranca de la Constitución de 1931 (arts. 87 y 90), e incluso de la Ley Orgánica del Estado (art. 13, 2). Y es así que las funciones políticas del gobierno (dirección de la política y defensa del Estado) dan origen a los actos políticos, mientras que las ejecutivas (potestad reglamentaria y función ejecutiva) dan origen a los actos administrativos o jurídicos.

El Tribunal Constitucional ha venido admitiendo tácitamente, la categoría de los actos políticos. En cualquier caso, el peso histórico del peligro que el recurso al acto político ha supuesto, se ha traducido en una inaplicación nominal de tal concepto, aunque no de su contenido. Y así el Tribunal Constitucional admite que existen categorías de actos dictados por el Gobierno como órgano constitucional que quedan exentos del conocimiento por la jurisdicción contencioso-administrativa, desestimando con ello las pretensiones de amparo que hablaban de denegación de la tutela judicial efectiva. Dicha doctrina se contiene, entre otras, en la sentencia 45/1990 de 15 de marzo , sobre dación de medios personales y materiales para la Administración de Justicia en el País Vasco, la STC 196/1990 de 29 de noviembre , sobre solicitud de información parlamentaria en materia de cesantías; y la 220/1991 de 25 de noviembre , sobre solicitud de información de determinados gastos calificados como «reservados»; existiendo los precedentes de las SSTC 12/1982 de 31 de marzo y 74/1992 de 7 de diciembre sobre decisión de implantar la televisión privada. Para el Tribunal Constitucional, eludiendo la alusión nominal al término "acto político"; por la de "actividad no sujeta al Derecho Administrativo, entiende que la actividad del Gobierno como órgano constitucional, no significa que la misma quede no sometida al Derecho, sino únicamente que no es fiscalizable ante la jurisdicción contenciosa, conforme al artículo 82 a, hoy 69.a de la Ley jurisdiccional al objeto de evitar una "judicialización inaceptable de la vida política". Se tratan de actos propios del Gobierno como órgano que desarrolla una función de dirección política. No obstante, el Tribunal Constitucional admite su propia jurisdicción cuando de violaciones de derechos fundamentales se trata por aplicación analógica del artículo 42 de la LOTC .



www.civil-mercantil.com

El Tribunal Supremo, aunque en una línea vacilante, ha seguido en un primer momento, los mismos derroteros que el Tribunal Constitucional. Y de la misma forma sin intención de citar la referencia al acto político y menos aún, apoyarlo en la tesis del móvil político también defiende un ámbito del actuar del Gobierno, en su sentido más estricto, que por su contenido político, se halla fuera del Derecho Administrativo y próximo al Derecho Constitucional o incluso Internacional, en algunos casos. También se observa, no obstante, una ampliación de dicha figura en beneficio de los Consejos Ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Supremo ha admitido como actos políticos, entre otros, los siguientes: La decisión del Gobierno de devaluar la peseta (SSTS de 29 de enero de 1982); la decisión de adscribir al INI una empresa expropiada (STS de 31 de octubre de 1983); el Real Decreto de disolución de las Cortes Generales (STS de 24 de septiembre de 1984), justificado en el art. 115 de la CE ; la Actualización de rentas urbanas (STS 6 de noviembre de 1984), la omisión de información a parlamentario (STS de 9 de junio de 1987 , 15 de noviembre de 1988); el decreto de fijación de la sede provisional de Castilla y León (STS de 30 de julio de 1987); la petición de medios materiales y personales a la Administración de Justicia del País Vasco (STS de 2 de octubre e 1987); la petición de revisión de determinado coeficiente a funcionarios (STS 13 de marzo de 1990 , STS de 24 de julio de 1991); la desestimación por silencio de la remisión de un proyecto de Ley a las Cámaras sobre normativa funcional (STS de 25 de octubre de 1990); denegación del Gobierno a celebrar referéndum sobre incorporación de un municipio a determinada Comunidad Autónoma (STS de 22 de enero de 1993).

Sin embargo, en varias Sentencias el Tribunal Supremo considera que tiene competencia para poder examinar los elementos reglados o "conceptos judicialmente asequibles" de dichos actos de decisión política, posición ya defendida en la ya referida STS de 22 de enero de 1993 , en el auto de 18 de enero de 1993 , en la sentencia de 28-6-1994 , sobre la designación del Fiscal General del Estado, así como en las de 4 de abril de 1997 sobre descalificación de secretos oficiales, con importantes votos particulares. Sin embargo, después de estas sentencias de fecha 4 de abril de 1997 , no puede decirse ni mucho menos, que la doctrina del TS haya sido unánime: en STS de fecha 26 de octubre de 1999 (iniciativa legislativa), a TS de 16 de febrero de 2.000 o STS de 14 de mayo de 2.005 (inejecución de Tratado Internacional) se sigue haciendo referencia y manteniendo la tesis del acto político, dando origen a un pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso. En STS de fecha 2.12.2005 y 11 de diciembre de 2.002 , (expediente de indulto), y 3 de diciembre de 1998 (decreto de convocatoria de elecciones), por el contrario, se sigue la línea de las STS de 4 de abril de 1997 .

De lo anteriormente expuesto, y especialmente de la doctrina emanada por las sentencias del Tribunal Constitucional 45/1990 de 15 de marzo así como de las sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997 , confrontando ambas doctrinas pudiéramos llegar a la conclusión de la existencia de dos actividades distintas de la Administración tradicionalmente calificadas como «políticas» o de dirección política. La primera referida, al ejercicio de funciones de contenido constitucional y de dirección política, amparadas en el artículo 97 de la Constitución Española , pero referidas a las relaciones con otros órganos constitucionales, y la segunda referida a la protección de determinados bienes jurídicos de especial importancia cuya defensa y conservación se ha otorgado al Ejecutivo, v.gr. la seguridad nacional, exterior o interior, pero que en todo caso, tal protección no supone el ejercicio de funciones de dirección política en la línea expuesta en las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997 . Por el contrario se trata de una actividad que puede tener elevadas dosis de discrecionalidad, pero ello no significa que se sustraigan al control de la Jurisdicción contencioso-administrativa. La distinción entre ambas actividades entiende esta Sala que es trascendental, toda vez que las primeras se hayan sometidas al control que en su caso, puede provenir del Derecho



www.civil-mercantil.com

Constitucional, mientras que en las segundas resulta perfectamente concebible la existencia de un control judicial, y en concreto, por la jurisdicción contencioso-administrativa de aquellos aspectos reglados que constituyen lo que se ha calificado como conceptos judicialmente asequibles, en el sentido de que resulta posible un control judicial, de ámbito extrínseco o externo, y en el que no resultaría vulnerado el principio de separación de poderes que es en suma lo que se pretende proteger.

Adelantemos que esos elementos reglados no son otros que la competencia, el procedimiento, el respeto a los derechos fundamentales y principios generales del Derecho, así como la motivación, en cuanto expresión de la causa y fin del acto proveniente de la Administración.

Así pues, frente a la actividad de dirección política - en la que en algún caso, podrían incluirse las decisiones del Ejecutivo en materia internacional - cuya apreciación justificaría en esta sede una sentencia que declarase la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo se diferencia cualitativamente, no cuantitativamente una actividad sometida al Derecho Administrativo que obliga al Juez de lo contencioso-administrativa a entrar en el examen de fondo del asunto, examinando los elementos reglados de acto impugnado. Pero esta segunda actividad, a diferencia de la primera, es verdaderamente discrecional; todo lo discrecional que se quiera considerar, pero sometida al Derecho Administrativo y a esta Jurisdicción a través de sus elementos reglados. Ésta es la interpretación que se debe deducir del art.1.3 de la ley jurisdiccional, puesta en relación con la Exposición de Motivos de la ley y con la evolución histórica habida sobre esta cuestión en el Derecho Administrativo español, en el que como hemos expuesto, la ley de 1956 configuró a esta clase de actos como cualitativamente distintos a los discrecionales, superando la vieja ley Santamaría de Paredes de 1888 que recogía a los políticos como una clase dentro de los discrecionales.

Zanjada la cuestión relativa al verdadero alcance que entendemos debe darse al art.1.3 de la ley jurisdiccional debemos apreciar si el acto examinado es o no de contenido político, o al menos fiscalizable o no en esta jurisdicción contencioso-administrativa.

Y lo cierto es que del contenido del mismo se observa que no se trata de un acto sujeto al Derecho Constitucional o Internacional. En dicho acto se produce, como luego veremos un cambio en la determinación del sistema de ajuste de los impuestos indirectos a que se refiere el art.66.2 del citado Convenio y una fijación de la contribución de la Comunidad Foral Navarra al esfuerzo financiero derivado del cambio en el sistema de comercialización de vehículos por parte de la empresa Volkswagen en España, la cual se concreta en 25 millones de euros. En dicho actos existen elementos reglados, como la competencia o el procedimiento, que requieren ser examinados, pero ello no significa que el control parlamentario sea el único posible. No nos encontramos, por otro lado, ante una función de dirección política, en la terminología del TC que justifique su examen en esta Jurisdicción, sin que su plasmación en vía presupuestaria impida el examen en esta jurisdicción de lo que sería aplicación y desarrollo tanto de una previsión presupuestaria como de la ley reguladora del convenio (Ley 25/2003, de 15 de julio), sin que tampoco estemos examinando el conflicto arbitral que media ante el Tribunal Supremo. Lo expuesto nos llevaría a concluir en el perecimiento de esta pretensión.

Tercero.

Respecto de la inexistencia de falta de legitimación activa invocan las demandadas una doctrina del Tribunal Supremo que ha quedado plasmada recientemente en la sentencia de dicho Tribunal de 3 de marzo de 2.014, recurso 4453/2012, así como en la de 5 de marzo de 2.014, recurso 64/2013, -aunque esta aborda la cuestión, más bien desde la perspectiva de los grupos parlamentarios- en virtud de la cual se considera que a los partidos políticos, sin que estén habilitados por ley para ejercer la acción popular, les es exigible la concurrencia de un



www.civil-mercantil.com

interés legítimo para poder impugnar un acto, es decir, una precisa afectación a su esfera jurídica de intereses.

Así expone dicha doctrina que:

"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 criterio 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.



www.civil-mercantil.com

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 5°). Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más



www.civil-mercantil.com

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.



www.civil-mercantil.com

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



www.civil-mercantil.com

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 beneficiaría 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



www.civil-mercantil.com

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

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

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

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

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



www.civil-mercantil.com

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



www.civil-mercantil.com

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.

Cuarto.

En el presente caso, la actora pretende justificar su interés legítimo en recurrir el acto impugnado en diversas sentencias aludidas en dichas resoluciones del Tribunal Supremo, en la condición de contribuyentes que tienen sus miembros, así como en la necesidad de su impugnación por parte del partido político, pues de lo contrario se producirían espacios de ausencia de control. Por otro lado, recuerda que el conocimiento del acta de la Comisión Coordinadora impugnada en autos fue a raíz de las preguntas parlamentarias formuladas.

La Sala considera que la cuestión de la legitimación de los partidos políticos, además de ser una cuestión casuística, no puede examinarse, tal como alega la recurrente en el escrito de contestación a las alegaciones previas, sin tener en cuenta lo dispuesto en el art.19.b de la ley jurisdiccional , en cuanto contempla la legitimación de los grupos defensores de los intereses colectivos o difusos, tal como recoge el art.7.3 de la LOPJ 6/1985, con independencia de la prevista en el art.19.1.a respecto de los titulares de interés legítimo, y del art.19.1.h respecto de la acción popular, que como ha expresado el Tribunal Supremo no tiene fuerza expansiva, sino que ha de interpretarse restrictivamente para los supuestos expresamente contemplados por la ley (STS 22.4.2002, recurso 3799/1997). Dicha legitimación de los intereses colectivos, característica del Estado social recogido en el art.1.1 de la CE , supone cualitativa, y cuantitativa algo distinto del interés legítimo definido en el art.19.1.a/, puesto que de lo contrario no hubiese sido necesaria su plasmación específica y diferente del apartado A/.

Y si pretendemos extraer la voluntad legis expresada en la Ley jurisdiccional 29/98 para comprender los distintos tipos de legitimación que se contemplan en su art.19 habremos de reconocer que la Exposición de Motivos de dicha Ley quiso precisamente ampliar el concepto de legitimación más allá de los cauces limitados que ofrecía el viejo art.28 de la Ley de 27.12.1956 . Así dicha Exposición de Motivos de la ley 29/98 expresa que :

" 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..."

En consecuencia , el verdadero debate procesal no se encuentra entre interés legítimo versus acción popular -amparada esta última en la mera defensa de la legalidad-, dado que la ley jurisdiccional añade una tercera categoría, que supone la protección de los intereses



www.civil-mercantil.com

colectivos, entre los que se encuentran los de "naturaleza política", como refleja la Exposición de Motivos.

Por otro lado, y en cuanto a la referencia en el art.19.1.b a los Sindicatos y no a los partidos políticos no tiene la relevancia que otorgan las demandadas, si partimos de la base del contenido de los debates parlamentarios como pauta de interpretación derivada del art.3.1 del Código Civil . Y así se observa que dicho precepto, art.18.1.b del Proyecto de ley, fue objeto de dos enmiendas, la nº102 del Grupo de Izquierda unida, la cual no guarda relevancia alguna en el presente caso y la 280-281 del Grupo Socialista en la que basó su redacción definitiva. Pero sí resulta interesante el dato relativo a que su redacción definitiva fue objeto de una enmienda transaccional de todo el precepto en sede de Comisión entre los distintos grupos, manifestando el Diario de Sesiones del Congreso de 11.3.1998, nº403, que el objeto de su redacción respondía a eliminar supuestos de legitimación "indiscutidas o que constan en la jurisprudencia constitucional". Y en todo caso la mencionada enmienda 280-281 del Grupo Socialista que dio origen a su redacción definitiva incluyó a los Sindicatos porque no encajaban en el concepto de asociaciones, que por ser un concepto amplio sí incluye a los partidos políticos, quedando claro en todo caso, la clara idoneidad de los Sindicatos para la defensa de los intereses colectivos de los trabajadores, como algo propio y característico de su actividad, reiteradamente proclamada por el Tribunal Constitucional (STC 203/2002, de 28 de octubre , 24/01, de 29 de enero , 7/2001, de 15 de enero , 101/96 de 11 de junio o 210/94 de 11 de julio).

Lo dicho nos obliga a concluir que la legitimación de los Sindicatos puede ser más clara que la de los Partidos políticos en el ámbito propio de aquéllos, esto es, para la defensa de los fines específicos de los colectivos de trabajadores que respecto de los fines más genéricos perseguidos por los partidos políticos. Pero no por ello puede afirmarse que la no inclusión expresa de los partidos políticos en el art.19.1.b fue deliberada por parte del legislador, si además se interpreta en conjunción con su Exposición de Motivos.

Por otro lado, el mencionado precepto precisa una afectación a los intereses específicos de las asociaciones o grupos que se alzan como defensoras de los intereses colectivos, como igualmente expresaba la STS de 22.4.2002 , paladina en la defensa de los intereses colectivos y difusos, cuando exige un "punto de conexión con el círculo vital de intereses de la corporación o asociación" que asume defender aquéllos. Por tanto, es preciso que un partido político que se presente como defensor de unos intereses colectivos ha de expresar un relevante interés que pueda ser afectado; relevante en el sentido de reconocible o específico, no de elevado o intenso. Habría que considerar, por tanto, que la apreciación de la legitimación de los intereses colectivos y difusos debe hacerse en sentido muy amplio -pro actione-, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional y es voluntad de la Ley jurisdiccional, sin que la exigencia de una afectación para ese interés colectivo y difuso, como prevé ese precepto, haya de suponer que cualitativa y cuantitativa tenga que ser la misma que la exige el art.19.1.a de la Ley jurisdiccional , lo que nos llevaría a valorar el objeto social de cada persona jurídica recurrente.

Conviene recordar, por otro lado, lo que expuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 298/2006, de 23 de octubre sobre la legitimación de los partidos políticos, aunque referida al recurso de amparo:

" En lo que se refiere a los partidos políticos, éstos se definen en nuestra Constitución como sujetos que "expresan el pluralismo político" y se les atribuye, asimismo, la función de concurrir "a la formación y manifestación de la voluntad popular", siendo, por todo ello, considerados como "instrumento fundamental para la participación política". Aparece claro, así, que en su misma razón de ser tienen inscrita la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales (STC 75/1985, de 21 de junio , FJ 5)..."



www.civil-mercantil.com

Quinto.

- Sin embargo, y presupuesto todo lo anterior, nos encontramos con una rotunda Jurisprudencia del Tribunal Supremo, manifestada primero, por la STS de 3.3.2014 , luego por la de 5.3.2014 , y por las sentencias posteriores, como la de 20 de junio de 2.014, recurso 28/2007 , o 28 de abril de 2.014, recurso 172/2014 -no sin importantes votos particulares - o el auto de 26.11.2014, recurso 469/2014 , aportado a este recurso respecto del conflicto arbitral planteado, que vienen a exigir a los partidos políticos la concurrencia de un claro interés legítimo para poder ejercitar sus acciones.

Aplicando dicha doctrina al presente caso, las circunstancias alegadas por la recurrente y a las que hemos hecho mención antes, basadas en la condición de contribuyentes de los recurrentes, o en su intervención parlamentaria en la vía administrativa previa, ya han sido tratadas, de forma directa o indirecta, por dicha Jurisprudencia del Tribunal Supremo, la cual habremos de aplicar, y entender que no son circunstancias que revelen un interés legítimo en el sentido definido por dicha Jurisprudencia como que haya de afectar a su esfera jurídica de intereses del partido recurrente, tanto por el hecho de que Navarra contribuya al esfuerzo financiero derivado del cambio de comercialización de Volkswagen con 25 millones de euros como por el hecho de que se modifique el sistema de determinación del ajuste de los impuestos indirectos a que se refiere el art.67.2 del Convenio Estado-Navarra .

Así, invocar la condición de contribuyentes de los parlamentarios del grupo representa un interés excesivamente lejano y nada reconocible que engloba una mera defensa de la legalidad. Tampoco cabe defender la intervención previa en sede parlamentaria cuando ello no puede dar a entender que haya habido un reconocimiento expreso de la condición de interesado en el seno de un verdadero procedimiento administrativo ex art.31 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del Procedimiento Administrativo Común. Y finalmente, defender su interés para evitar lagunas de impugnabilidad constituye un argumento tautológico que oculta la expresión de un mínimo interés jurídico relevante. Por otro lado, de los estatutos de la recurrente no se deduce un especial objeto que justifique la impugnación del presente recurso contencioso-administrativo y que pueda afectarle, aunque sea con una mínima relevancia, más allá de la mera defensa de la igualdad fiscal.

Lo expuesto nos obliga a realizar un pronunciamiento de inadmisibilidad por falta de legitimación activa del partido político recurrente, al no incluirse en ninguno de los supuestos del art. 19 de la ley jurisdiccional en relación con el art. 69.b.

Lo expuesto también habrá de producir sus efectos en coherencia procesal sobre la codemandada ARALAR-NAFARROA BAI, a la que también es de aplicación la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2.014, recurso 64/2013 , respecto de los grupos parlamentarios.

Por último, debemos hacer constar que realizamos este pronunciamiento procesal en este momento procesal al tratarse de una cuestión que para el presente recurso contencioso-administrativo no consideramos en fase de alegaciones previas de concurrencia manifiesta, supuesto que de concurrir -la inexistencia manifiesta- sí podría dar origen a una estimación de alegación previa, matizando así lo que expusimos en el auto de 31 de mayo de 2.013, y admitiendo los razonamientos de la Abogacía del Estado sobre este punto expuestos en su momento, y el distinto alcance que tiene el art.51.1.b de la ley jurisdiccional vigente comparado con el art.62 de la Ley jurisdiccional de 1956 .



www.civil-mercantil.com

Sexto.

En consecuencia procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso contencioso administrativo, sin necesidad de entrar en el examen de los motivos de fondo formulados contra el acuerdo impugnado, considerando que no procede imponer costas procesales a la actora, conforme al art.139 de la Ley jurisdiccional , al tratarse de una cuestión compleja, que suscita relevantes dudas de derecho, pues en su momento dio origen a sentencias del Tribunal Supremo que pudieran postular criterios contrarios a la doctrina actual, sin olvidar los muy razonables votos particulares de Magistrados de dicho Alto Tribunal en los Plenos mencionados de 3 y 5 de marzo de 2.014 .

Vistos los preceptos citados por las partes y demás de pertinente y general aplicación, venimos a pronunciar el siguiente

FALLAMOS

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta, ha decidido:

1º.- DECLARAR LA INADMISIBILIDAD del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. María José Bueno Ramírez en representación de UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA contra la resolución impugnada en autos y expresada en el fundamento de derecho primero.

2º .- No hacer especial pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de casación ordinario ante la Sala III del Tribunal Supremo, que podrá interponer ante este mismo Tribunal en los diez días siguientes a la notificación de la Sentencia

Así por nuestra Sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente -en su caso-, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. La anterior sentencia fue leída y publicada por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente, en audiencia pública.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.