



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

## AUDIENCIA NACIONAL

*Auto de 18 de octubre de 2012*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)*

*Rec. n.º 400/2012*

### SUMARIO:

**Procedimientos de revisión en vía jurisdiccional. Procedimiento contencioso-administrativo. Partes en el proceso. Legitimación activa.** *Partidos políticos. Impugnación de la Orden HAP/1182/2012, que desarrolla la declaración tributaria especial.* La circunstancia de que una actuación administrativa pueda ser contraria a los planteamientos políticos sostenidos por un determinado partido no es suficiente para justificar la legitimación del referido partido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo necesario para el reconocimiento de dicha legitimación la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación directa con la pretensión material que sea objeto del proceso, de manera que una eventual sentencia estimatoria del recurso reportará al partido recurrente un beneficio o la evitación de un perjuicio, efectivo, patrimonial o moral, más allá del beneficio o perjuicio resultante del rédito social consecuente al reconocimiento de su posicionamiento político. Reconocer la legitimación de los partidos políticos para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa todas las actuaciones de la Administración contrarias a los planteamientos ideológicos reflejados en su ideario político sería tanto como reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad, contraviniendo la Ley de la Jurisdicción y convirtiendo la jurisdicción contencioso-administrativa, a la postre, en un foro de discusión política. [Vid., en el mismo sentido, STS, de 3 de marzo de 2014, recurso nº 4453/2012, que resuelve el recurso interpuesto contra esta sentencia].

### PRECEPTOS:

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 19, 58, 59 y 69.

Constitución Española, arts. 6, 24 y 66.

Ley Orgánica 2/1979 (LOT), art. 46.

RDL 12/2012 (Introduce diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público), disp. adic. 1.ª.

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Orden HAP/1182/2012 (Desarrolla la disp. adic. primera RDL 12/2012 por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público).

**PONENTE:**

*Don José Luis Terrero Chacón.*

Magistrados:

Don EDUARDO MENENDEZ REXACH

Don JOSE FELIX MENDEZ CANSECO

Don JOSE LUIS TERRERO CHACON

**AUDIENCIA NACIONAL**

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: 003

- N40010 AUTO TEXTO LIBRE ART 206.1 2º LEC

C/ GOYA 14

91.400 72 90/91/92

Número de Identificación Único: 28079 23 3 2012 0005483 Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000400 72012 Proc. de origen: /

Sobre: OTROS

De D./Dña. PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE) Letrado: Procurador Sr./a. D./Dña. VIRGINIA ARAGÓN SEGURA Contra: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA ABOGADO DEL ESTADO

**AUTO**

ILMO. SR. PRESIDENTE

JOSÉ FÉLIX MÉNDEZ CANSECO

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS

EDUARDO MENENDEZ REXACH



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

JOSÉ LUIS TERRERO CHACÓN

En MADRID, a dieciocho de Octubre de dos mil doce

#### I.- ANTECEDENTES DE HECHO.-

##### **Primero.**

Con fecha de registro de entrada 25 de junio de 2012, la Procuradora de los Tribunales Da. Virginia Aragón Segura, en nombre y representación del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, (BOE de 4 de junio de 2012) que desarrolla la disposición adicional primera del Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

##### **Segundo.**

Admitido a trámite el recurso y reclamado el expediente administrativo, se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda, solicitando en el suplico que se dictara sentencia declarando nula la Orden recurrida, o en su defecto, sus artículos 3.4 y 4.3, por no ser conforme a Derecho, con expresa condena en costas de la parte demandada.

Por otrosí al escrito de demanda, la parte recurrente solicitó además como medida cautelar la suspensión de la Orden recurrida.

Para la tramitación de la referida solicitud de suspensión, se abrió la correspondiente pieza separada, donde se acordó dar traslado al Abogado del Estado para que formulara alegaciones en el plazo de 20 días, presentando, en su caso, los documentos en que fundamentara su derecho y sus preceptivas copias.

El pasado día 2 de octubre de 2012, el Abogado del Estado presentó escrito oponiéndose a la solicitud de suspensión.

##### **Tercero.**

Por otro lado, formalizada la demanda, se dio traslado de la misma al Abogado del Estado con entrega del expediente administrativo para que la contestara.

Durante el periodo concedido para la contestación a la demanda, el representante del Estado presentó escrito con fecha 4 de octubre del 2012, formulando alegación previa de falta de legitimación activa de la parte recurrente para la interposición del recurso, de conformidad



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

con el artículo 69b), en relación con el artículo 19.1 a), ambos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

En el escrito de alegaciones previas, el Abogado del Estado pone de manifiesto, esencialmente, lo siguiente:

1) El PSOE, como partido político, carece de legitimación para recurrir la Orden impugnada, puesto que su anulación no le produciría beneficio alguno en su esfera jurídica, habiéndose planteado el presente recurso como una medida adoptada por el referido partido político en defensa genérica de la legalidad. Es decir, el PSOE no ostenta un interés legítimo que sirva de base a su legitimación, conforme al artículo 19.1 a) de la Ley de la Jurisdicción .

2) La referencia del artículo 19.1 b) de la Ley de la Jurisdicción a corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos o entidades del artículo 18 de la misma Ley , como legitimadas para "la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos", no se extiende a los partidos políticos, excluidos deliberadamente de la referida norma por el legislador. En cuanto a la legitimación mediante la acción popular del artículo 19.1 h), sólo ha sido reconocida por el legislador a los ciudadanos individuales y no a los partidos políticos. Además, en estos dos últimos casos, la Ley de la Jurisdicción exigen una habilitación legal específica para la defensa de los intereses colectivos o el ejercicio de la acción popular, ya sea, estar "legalmente habilitado"(artículo 19.1 b) ) ya que se prevenga expresamente en las leyes (artículo 19.1 h)). Ninguna disposición del ordenamiento jurídico vigente habilita expresamente a los partidos políticos para el ejercicio de la acción popular o la defensa de los "intereses colectivos" ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3) La interpretación normativa expuesta ha sido confirmada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencias de 20 de enero de 2009 y 6 de abril de 2004 (cuya fundamentación jurídica se reproduce parcialmente). También puede considerarse en el supuesto enjuiciado el ATS de 6 de julio de 2012 . Partiendo de la jurisprudencia transcrita, es indudable que el PSOE no tiene ninguna relación específica con la Orden recurrida de la que pueda deducirse que su anulación le vaya a suponer un beneficio o la evitación de un perjuicio y así resulta de la propia demanda, donde no se motiva la legitimación, dándose por supuesta, y de la petición de suspensión cautelar, basada fundamentalmente en el interés general, cuya defensa se atribuye el partido recurrente.

4) No puede fundamentarse la legitimación del PSOE para impugnar la Orden recurrida en su condición de contribuyente, a la que se alude en algún momento en el escrito de demanda, pues en este caso habría que reconocerle legitimación activa para impugnar cualquier norma

relacionada con ingresos o gastos, abriendo la puerta a una acción popular ajena a nuestra legislación procesal.

5) A mayor abundamiento, aunque la defensa de cualquier ideología no baste para fundar la legitimación, ni siquiera éste podría ser el argumento del PSOE para considerarse legitimado como recurrente en el presente litigio, ya que, a lo largo de la historia, el expresado partido político también ha aprobado regularizaciones fiscales cuando lo ha considerado conveniente.

6) De admitirse la legitimación en casos como el presente, no sólo se estaría reconociendo una acción popular a favor de los partidos políticos, sino que se trasladaría a la sede judicial la labor de oposición política, paralizando incluso la acción del Gobierno, pues la sola pendencia de los recursos que podrían interponerse contra cualquier disposición de carácter general, introduciría un elemento de incertidumbre que podría llegar al extremo de hacer ineficaz la potestad normativa reglamentaria, reconocida constitucionalmente al poder ejecutivo.

7) En definitiva, a falta de conexión alguna entre la Orden impugnada y la esfera jurídica del partido recurrente, y no siendo la jurisdicción contencioso-administrativa el cauce adecuado para controlar la acción del Gobierno o ejercer la oposición política, el recurso debe ser inadmitido por falta de legitimación activa de la parte actora.

Por todo ello, el escrito de alegaciones previas del Abogado del Estado concluye con la súplica de que se dicte auto declarando la inadmisibilidad del recurso, al amparo de los artículos 69 b) y 19 1 a) de la Ley de la Jurisdicción .

#### **Cuarto.**

Con fecha 4 de octubre de 2012, este órgano judicial dictó sendas providencias en los autos principales y en la pieza separada de suspensión acordando, respectivamente, en los primeros, dar traslado del escrito de alegaciones previas a la parte recurrente por plazo de cinco días para que pudiera alegar lo que a su derecho conviniera, y en la segunda, suspender la resolución de la solicitud de la medida cautelar hasta que se resolviera la causa de inadmisibilidad alegada por el representante del Estado.

#### **Quinto.**

Dado traslado del escrito de alegaciones previas a la parte recurrente, se opuso a la inadmisibilidad del recurso pretendida por el representante del Estado, alegando, en síntesis, lo siguiente:

1) La legitimación activa es la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y deriva de la titularidad de una relación jurídica o del interés en la invalidación del acto o disposición ( STS



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

de 25 de marzo de 2002 ); se trata de un requisito procesal que debe ser objeto de una interpretación antiformalista ( STS de 21 de octubre de 1998 );y tiene carácter casuístico, no permitiendo una respuesta indiferenciada para todos los casos, siendo preciso examinar cada uno de ellos el concreto interés legítimo que la justifique ( STS de 3 de febrero de 2011 ).

2) El Grupo Parlamentario Socialista es el trasunto parlamentario del PSOE y sólo puede actuar en el ámbito extraparlamentario a través de éste, pues carece de personalidad jurídica propia, excepto para aquellas cuestiones delimitadas por la doctrina del Tribunal Constitucional y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, vinculadas al ámbito parlamentario. No existe, por tanto, la posibilidad de que el Grupo Parlamentario Socialista acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa, debiendo hacerlo a través del PSOE.

3) El Grupo Parlamentario Socialista votó en contra el Real Decreto Ley 12/2012, del que trae causa la Orden HAP/1182/2012, aquí impugnada, y 105 diputados del PSOE interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el citado Real Decreto Ley, por lo que la pretensión del PSOE en el presente recurso en ningún caso supone la defensa genérica de la legalidad, sino "la defensa concreta de una posición política y jurídica clara, como es la oposición rotunda a la amnistía fiscal".

4) Partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que considera interés legítimo cualquier ventaja o utilidad admisible en derecho y que impone la obligación de interpretar el requisito de la legitimación con amplitud ( STS de 18 de julio de 2012 ), el interés legítimo del PSOE en el presente recurso está completamente acreditado desde las siguientes perspectivas:

- Interés legítimo vinculado al ejercicio de la función jurisdiccional.

El PSOE presenta al electorado, en un tema central de debate político como es la amnistía fiscal, su rechazo radica en la misma; y del éxito o fracaso de las medidas emprendidas derivará una posición ante el propio electorado que causará beneficio o perjuicio al PSOE a la hora de presentar su alternativa política. Este interés legítimo cuadra perfectamente con los recientes pronunciamientos de esta misma Sección de la Audiencia Nacional sobre la legitimación activa (se cita la SAN de 16 de enero de 2012 ).

- Interés legítimo vinculado al actuar precedente del PSOE.

El PSOE no es un tercero ajeno al devenir de la Orden impugnada, que de manera aleatoria ha decidido llevarla al contencioso-administrativo pretendiendo una depuración genérica del ordenamiento jurídico, sino que desde el primer momento ha manifestado su criterio contrario a la amnistía fiscal y ha emprendido todas las medidas posibles en consonancia con dicho rechazo, votando a través de su Grupo Parlamentario en contra de la convalidación del



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Real Decreto Ley 12/2012, cuya disposición adicional primera contiene la habilitación legal para la aprobación de la Orden recurrida, e interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la expresada norma. Resultarla incoherente y contrario al objetivo pretendido, que se pudiera recurrir el Real Decreto Ley 12/2012, que otorga la habilitación legal, y no la Orden dictada en su desarrollo, dejando sin posibilidad de tutela judicial al PSOE.

5) En cuanto a la argumentación y jurisprudencia aportada por el Abogado del Estado, no existe hasta la fecha ningún precedente aplicable al supuesto enjuiciado. La jurisprudencia citada por el representante del Estado no es aplicable al caso que nos ocupa, al enjuiciar supuestos de hecho completamente distintos.

Por lo anteriormente expresado, el escrito de oposición alas alegaciones previas planteadas por el Abogado del Estado concluye con la súplica de que dicte auto desestimando las referías alegaciones en su integridad, con expresa condena en costas de la Administración demandada.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

##### **Primero.**

Para la resolución de las cuestiones planteadas en el presente recurso debemos comenzar recordando, que el artículo 58 de la Ley de la Jurisdicción previene expresamente, que las partes demandadas podrán alegar, dentro de los primeros cinco días del plazo para contestar a la demanda, los motivos que pudieran determinar la incompetencia del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Jurisdiccional , sin perjuicio de que tales motivos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, puedan ser alegados en la contestación a la demanda, incluso si hubiesen sido desestimados como alegación previa. El artículo 69 de la Ley Jurisdiccional recoge entre los motivos de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, su interposición por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada (artículo 69 b)).

Por su parte, el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción previene que del escrito formulando alegaciones previas el Secretario judicial dará traslado por cinco días al actor, el cual podrá subsanar el defecto, si procediera, en el plazo de diez días (apartado primero); se seguirá después la tramitación prevista para los incidentes (apartado segundo); y se concluirá dictando auto, desestimatorio de las alegaciones previas, en cuyo caso se dispondrá que se conteste a la demanda en el plazo que reste (apartado tercero) o estimatorio de las alegaciones previas, supuesto en que se declarará la inadmisibilidad del recurso (apartado cuarto).

##### **Segundo.**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En el supuesto enjuiciado, la representación del Estado ha formalizado en el trámite de contestación a la demanda alegación previa de falta de legitimación activa del PSOE para impugnar la Orden recurrida.

La legitimación para formalizar recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra regulada en el artículo 19 de la LJ .

Según el referido precepto:

"1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.
- b) Las corporaciones,, asociaciones, sindicatos y grupos yentidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa delos derechos e intereses legítimos colectivos.
- c) La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones dela Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.
- d) La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.
- e) Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.
- f) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.
- g) Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.
- h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

i) para la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente.

Cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a los organismos públicos con competencia en la materia, a los sindicatos más representativos y a las asociaciones de ámbito estatal cuyo fin primordial sea la igualdad entre mujeres y hombres, sin perjuicio, si los afectados estuvieran determinados, de su propia legitimación procesal.

La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y acoso por razón de sexo.

### **Tercero.**

Con relación a la legitimación de los partidos políticos para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y disposiciones emanadas del poder ejecutivo, nuestro Tribunal Supremo ha sentado una doctrina que, esencialmente, puede sistematizarse en los siguientes términos:

1) Además de las cualidades necesarias para comparecer ante los tribunales (legitimatío ad processum [legitimación para el proceso]) la ley exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuanto al fondo y para que la oposición y las excepciones a la misma puedan hacerse valer, que las partes ostenten legitimación procesal (legitimatío adcausam [legitimación para el asunto]). Esto significa que se encuentren en una determinada relación con el objeto del litigio en virtud de la cual sean dichas personas las llamadas a ser partes (activa o pasiva) en el proceso de acuerdo con los criterios para el reconocimiento del derecho a impetrar la tutela judicial establecidos en la ley según los distintos órdenes jurisdiccionales ( SSTS de 6 de abril de 2004 y 18 de enero de 2005 ).

2) En el orden contencioso-administrativo la legitimación activa se defiende, según una vieja jurisprudencia del Tribunal Supremo, en consideración a la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad( SSTS de 6 de abril de 2004 y 18 de enero de 2005 ).

3) La legitimación activa se atribuye por el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional en función de la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación con la pretensión material que sea objeto del proceso. Esta relación implica, según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, que de obtenerse una sentencia favorable, se produciría a la parte recurrente un beneficio o se le evitaría un perjuicio,

patrimonial, moral, incluso profesional o de vecindad, de contenido concreto y efectivo. Aunque esta jurisprudencia siempre ha sido proclive a entender la legitimación en un sentido favorable a su otorgamiento, no puede, sin embargo, ser interpretada en una forma tan amplia, que conduzca a reconocer una acción pública en defensa de la legalidad, fuera de los concretos casos en que la Ley expresamente la admita( STS de 20 de enero de 2009 ).

4) El criterio de delimitación de la legitimación fundado en la existencia de un derecho o interés legítimo en el orden contencioso-administrativo ha sido reiteradamente admitido por el Tribunal Constitucional ( SSTC 252/2000, de 30 de octubre, fundamento jurídico 3 ; 7/2001, de 15 de enero, fundamento jurídico 4 ; 24/2001, de 29 de enero , fundamento jurídico 3 , 203/2002, de 28 de octubre , fundamento jurídico 3 y 10/2003,de 20 de enero , fundamentos jurídicos 4 y 5) ( SSTS de 6 de abril de 2004 y 18 de enero de 2005 ).

5) La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro de marco fijado por el artículo 24.1 de la Constitución , contempla expresamente como legitimadas a «las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 [grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos] que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos» [artículo 19.1.b )] y continúa fundando de manera básica la legitimación activa ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de las personas físicas o jurídicas en la noción de «derecho o interés legítimo» (artículo 19.1.a )]. La regla primeramente apuntada constituye una especificación de esta última ( SSTS de 6 de abril de 2004 y 18 de enero de 2005 ).El interés legítimo de estos entes, en el sentido que antes se le ha dado, debe predicarse bien de los miembros que la integran, bien de los colectivos cuya representación o defensa tienen encomendada por ley ( STS de 20 de enero de 2009 ). En cualquier caso, esta legitimación, como también antes se puso de manifiesto, debe estar en estrecha relación con la pretensión ejercitada, de tal forma que se liga muy íntimamente con el fondo del asunto, o cuestión material, de aquí que sea necesario, en la mayoría de los casos, comprender el alcance de esta pretensión en la forma que ha sido planteada en la demanda para decidir si se da el interés legítimo de que habla la ley ( STS de 20 de enero de 2009 ).

6) Tratándose de partidos políticos, su Ley Orgánica Reguladora 6/2002, de 27 de junio, se refiere en su Exposición de Motivos, a que su finalidad es "la de aunar convicciones y esfuerzos



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

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". Se pretende, en definitiva, hacer realidad el pluralismo político esencial en un sistema democrático, concurriendo, como señala el artículo 6 de la Constitución "ala formación y manifestación de la voluntad popular" siendo " instrumento fundamental para la participación política" ( STS de 20 de enero de 2009 ) .

7) Los partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. Según el artículo 6 de la Constitución expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Esta naturaleza les atribuye una función política de carácter general que no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquel acto equivaldría a reconocerles una acción popular ( SSTS de 6 de abril de 2004 , 18 de enero de 2005 y 20 de enero de 2009 ).

8) La función de control del Gobierno propia de los partidos políticos se canaliza mediante su actuación a través de los diputados y senadores y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, a quien se atribuye específicamente la función de control del Gobierno en la Constitución (artículo 66.2 ). No lleva consigo una relación específica entre las disposiciones generales o los actos administrativos del Gobierno y la actuación de los partidos políticos suficiente para legitimarlos para su impugnación ante los tribunales con carácter general e indiscriminado ( SSTS de 6 de abril de 2004 , 18 de enero de 2005 y 20 de enero de 2009 ).

9) El hecho de que el acto 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 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



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ), sino que resultan aplicables supletoriamente las reglas generales sobre legitimación ( SSTS de 6 de abril de 2004 y 20 de enero de 2009 ).

10) 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" ( SSTS de 6 de abril de 2004 , 18 de enero de 2005 y 20 de enero de 2009 ).

11) En cuanto a la legitimación de los diputados de las Cortes Generales, no puede fundarse en el simple hecho del cargo público que desempeñan, pues su campo de actuación propio es la representación política, pero no el de la genérica defensa de la legalidad ante los tribunales. Admitirlo contrario produciría como inmediata consecuencia la apertura de la legitimación para recurrir a un innumerable número de personas y grupos, que transformaría la legitimación en acción pública ( ATS de 6 de julio de 2012 ).

#### **Cuarto.**

Partiendo de lo anteriormente expresado, especialmente tomando en consideración la jurisprudencia citada en el fundamento jurídico precedente, debemos estimarla causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa alegada por el representante del Estado.

En efecto, el PSOE pretende la anulación total o parcial de la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo, (BOE de 4 de junio de 2012) que desarrolla la disposición adicional primera (declaración tributaria especial), del Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo , por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

La Orden HAP/1182/2012 aprueba las medidas necesarias para el cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 12/2012 , el modelo 750 (declaración tributaria especial) y las condiciones generales y el procedimiento para la presentación de la citada declaración.

La disposición reglamentaria impugnada regula, en definitiva, el procedimiento administrativo necesario para la efectividad de la denominada "amnistía fiscal".

Según el partido recurrente, su legitimación para impugnarla Orden HAP/1182/2012 proviene, esencialmente, de su posicionamiento político y jurídico contrario a la amnistía fiscal, reflejado en la votación del Grupo Parlamentario Socialista en contra de la convalidación del Real Decreto Ley 12/2012 y en la interposición por 105 diputados socialistas de recurso de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

inconstitucionalidad contra la expresada norma, y del perjuicio que sufriría frente a su electorado si fracasaran las medidas dirigidas a impedir la referida amnistía.

Resultaría incoherente y contrario al objetivo pretendido, según el PSOE, que pudiera recurrirse el Real Decreto Ley 12/2012, que otorga la habilitación legal para dictar la Orden recurrida, y no la propia Orden dictada en su desarrollo, dejando de esta forma sin posibilidad de tutela judicial al Partido Socialista.

Además, según el PSOE, la legitimación es un requisito procesal que debe ser objeto de una interpretación antiformalista y extensiva y que tiene carácter casuística; la jurisprudencia alegada por el Abogado del Estado para cuestionar su legitimación no es aplicable al caso y se refiere a supuestos de hecho distintos del enjuiciado; y esta misma Sala ha mantenido un criterio favorable al reconocimiento de la legitimación ahora pretendida.

El planteamiento del PSOE no puede ser compartido por la Sala.

Como reconoce la propia actora en su escrito de contestación a las alegaciones previas, el fundamento de su pretensión no es otro que la defensa de un planteamiento político, ideológico y jurídico, frente a una actuación de la Administración dirigida a desarrollar una disposición normativa con rango de ley, que previene la posibilidad de una regulación tributaria, considerada por la actora inoportuna, reprobable y contraria a la Constitución.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico pone a disposición de los partidos políticos diferentes cauces para defender sus posiciones ideológicas frente a la actuación, legal o ilegal, de los poderes públicos, no siendo la jurisdicción contencioso-administrativa la vía adecuada para impugnar la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos.

En efecto, los partidos políticos pueden oponerse a las distintas iniciativas legislativas en sede parlamentaria, como en el supuesto enjuiciado se ha opuesto el Grupo Parlamentario Socialista a la convalidación del Real Decreto Ley 12/2012; o pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones normativas con rango de ley que consideren contrarias a la Constitución, de conformidad con los artículos 31 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, como también han hecho 105 diputados del Partido Socialista respecto del citado Real Decreto Ley.

Sin embargo, la circunstancia de que una actuación administrativa pueda ser contraria a los planteamientos políticos sostenidos por un determinado partido, no es suficiente para justificar la legitimación del referido partido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo necesario para el reconocimiento de dicha legitimación la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación directa con la pretensión material que sea objeto del



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

proceso, de manera que una eventual sentencia estimatoria del recurso reportara al partido recurrente un beneficio o la evitación de un perjuicio, efectivo, patrimonial o moral, más allá del beneficio o perjuicio resultante del rédito social consecuente al reconocimiento de su posicionamiento político.

Reconocer la legitimación de los partidos políticos para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa todas las actuaciones de la Administración contrarias a los planteamientos ideológicos reflejados en su ideario político, sería tanto como reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad, contraviniendo la Ley de la Jurisdicción y convirtiendo la jurisdicción contencioso-administrativa, a la postre, en un foro de discusión política.

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

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

Finalmente, debemos advertir que la doctrina de esta Sala recogida en la sentencia de 16 de enero de 2012 no es aplicable al presente caso, ya que en la citada resolución judicial reconocíamos legitimación activa a una asociación deportiva, de conformidad con el artículo 19 1. b) de la Ley de la Jurisdicción, por entender que defendía y representaba los intereses de deportistas con licencias federativas que podían verse afectados por la disposición impugnada, antecedente que no guarda relación con el supuesto enjuiciado.

#### **Quinto.**

Por lo anteriormente expresado, debemos estimar la alegación previa de falta de legitimación activa formulada por el Abogado del Estado, con imposición de costas a la recurrente, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, en su redacción posterior a la reforma operada en el indicado precepto por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

agilización procesal, aplicable al supuesto enjuiciado según la disposición transitoria única de la propia Ley 37/2011.

Vistos los artículos citados y los demás de general y pertinente aplicación,

LA SALA, por y ante mí, la Secretaria Judicial, siendo Ponente limo. Sr. Magistrado D. JOSÉ LUIS TERRERO CHACÓN,

**ACUERDA:**

- ESTIMAR la alegación previa formalizada por el Abogado del Estado y declarar la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, de conformidad con los artículos 69 b ) y 19 de la Ley de la Jurisdicción , por falta de legitimación activa del PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL(PSOE).

Imponer las costas de este incidente a la parte recurrente.

Firme esta resolución, procédase a la devolución del expediente administrativo a la oficina de donde proceda.

**MODO DE IMPUGNACIÓN:**

Recurso de reposición en el plazo de CINCO DÍAS desde la notificación, que deberá ser interpuesto ante este mismo Órgano Judicial.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos. Sres. al margen citados; doy fe.

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.