

Las barreras de los partidos políticos, los parlamentarios y concejales al control de la actividad política derivadas de la restricciones en la legitimación procesal activa.

Ricardo Juan Sánchez
Profesor de Derecho procesal
Universitat de València

Seminario interdepartamental de la Facultat de Dret, 28 de enero de 2015.

Introducción: ¿política y legitimación procesal?

El art. 24.1 de la Constitución establece que “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”. Existe una prolija jurisprudencia del Tribunal Constitucional que en lo que nos resulta esencial ahora dice, primero, que debe ser el Parlamento el que concrete el modo en que debe ejercerse el derecho a acceder a la justicia; segundo, que con alguna salvedad estrictamente aplicable a las Administraciones públicas, este es un derecho de amplio alcance subjetivo, y por lo tanto “personas” es un concepto de interpretación extensiva; y, tercero, que los intereses legítimos se miden de forma directamente proporcional al grado de beneficio o perjuicio que la decisión judicial puede tener para una “persona”.

Por lo tanto, en primera instancia le corresponde al legislador determinar qué sujetos pueden promover la acción de la justicia en según qué asuntos, y una normativa muy restrictiva sobre la materia podría plantear problemas de constitucionalidad. Pero esencialmente lo que debe hacer el legislador es definir los ámbitos de interés jurídico y a partir de esa realidad la concreción de los sujetos legitimados ha de formar parte de la interpretación del principio *pro actione*. De este modo los propios tribunales juegan un importante papel en la satisfacción de esa primera manifestación del derecho internacionalmente reconocido de acceso a la justicia. Desde este punto de vista las recientes decisiones del Pleno de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo negando legitimación a los partidos políticos y los grupos parlamentarios para la impugnación judicial de ciertas decisiones del Gobierno inciden en el terreno constitucional y por ende en el de nuestra calidad democrática.

En el ámbito académico pocas veces se apunta que la legitimación para promover la acción de la justicia es en esencia una cuestión política. De esa naturaleza es la decisión de que solo el titular de una vivienda pueda iniciar un juicio para desahuciar al inquilino que la ocupa; como de igual condición es el criterio de que la sociedad, a través de diversas organizaciones, pueda promover la nulidad de las acciones preferentes de mano de las asociaciones de consumidores. Y un último ejemplo, por lo que luego se dirá: también la existencia de la acusación popular en nuestro sistema de justicia penal es una decisión política.

En cambio, cuando los tribunales toman una decisión sobre quién está legitimado para interponer una demanda o una querrela en un asunto concreto, no lo hacen desde un postulado político y social determinado, pero sin duda han de ser conscientes de que inciden en dicho terreno, y por lo tanto este debe ser un criterio interpretativo de las normas que aplican en dicha decisión.

Como se expondrá, la decisión del Tribunal Supremo de negar legitimación a los partidos políticos (o sus grupos parlamentarios) parece justificarse desde la idea de evitar que los tribunales se conviertan a su vez –más si cabe, añadiríamos nosotros- en instancias políticas. Planteado así, es más que razonable que los partidos políticos no puedan hacer uso de la vía judicial como una herramienta política de uso corriente; la política tiene otros foros más apropiados para su ejercicio. Pero la justicia no puede ser totalmente ajena a esta cuestión. Los ciudadanos en muchos casos también hacemos política ante los tribunales, está en nuestra Constitución (art. 125).

Nos parecería totalmente plausible que en una futura ley procesal penal se impida a los partidos políticos el ejercicio de la acusación popular, pero a cambio debe facilitarse a la sociedad el ejercicio de la acusación penal, por ejemplo, obligando a los jueces a que por lo menos inviten a las diversas organizaciones sociales a personarse, si lo estiman, como acusación particular –no popular-. Ahora que el papel del Estado está en franco retroceso, que futuras reformas legales ampliarán las facultades del Ministerio Fiscal para desistir en la investigación de hechos aparentemente delictivos, es preciso que la sociedad cuente con mayores recursos para exigir que los tribunales puedan cumplir con sus cometidos constitucionales.

A partir de estas premisas vamos a exponer una serie de ideas que en modo alguno damos como concluyentes. Son una invitación a la reflexión, para lo cual es preciso analizar el contexto normativo-procesal español.

Pero antes quiero exponer unas ideas básicas sobre los principios teóricos de la figura de la legitimación procesal.

La legitimación procesal como manifestación política de participación social: las bases políticas y socio-económicas de la legitimación procesal.

Esta es una idea que he expuesto extensamente en mi monografía sobre la legitimación en el proceso civil. La legitimación como institución jurídica anclada en el derecho de acción ha de compartir necesariamente elementos en todos los órdenes jurisdiccionales, con independencia de las reglas concretas de legitimación aplicables en cada uno de ellos, por esos compartimos plenamente la afirmación de que “la teoría sobre la legitimación ha de ser, además, de validez general, esto es, predicable de todos los órdenes jurisdiccionales” (GUTIÉRREZ DE CABIEDES). Para nosotros precisamente una de esas características comunes de la legitimación en toda manifestación jurisdiccional es su connotación socio-política y económica que recibe directamente del derecho de acción.

Cuando he analizado el interés jurídico como principal elemento de análisis de la legitimación en el proceso civil, he concluido que esta obedece consideraciones socio-políticas por encima de las técnicas, pues su

fundamento reside esencialmente en elementos de la vida real cuyos condicionantes sociales, políticos y económicos se trasladan por el legislador a las normas finales de legitimación procesal.

Decía exactamente: La legitimación es *“una consideración o determinación jurídico-política en virtud de la cual, dentro del marco constitucional, el legislador define qué situaciones jurídicas vinculadas con una pretensión procesal concreta conceden el poder de conducción del proceso en que se ha deducido.*

Esas consideraciones jurídico-políticas atienden, de una parte, a la naturaleza de los intereses tutelados y, de otra, a puras consideraciones de servicio público.

Respecto de los primeros, en el proceso civil, en el que predominan los intereses privados, el principal criterio legitimante es el de la autonomía de la voluntad de los titulares de las situaciones o relaciones jurídicas deducidas en juicio, sin que este criterio se imponga de una forma absoluta, cediendo en el caso que el legislador considera justificado limitar aquella autonomía ante otras situaciones jurídicas igualmente reconocidas por el Derecho.

Respecto de lo segundo, la consideración a los recursos materiales y personales de la Administración de Justicia determinará que el legislador limite los supuestos de legitimación a situaciones jurídicas social y políticamente justificadas, y en la mayoría de ellas a sujetos representativos de las mismas”.

Los principios y valores constitucionales tienen una clara incidencia en el régimen de la legitimación (MONTERO AROCA) y como se apunta por algún autor “en la selección de los sujetos portadores del interés [legitimante] es donde radica la concepción del ordenamiento jurídico”, donde “confluyen concepciones de filosofía y política y la inspiración de un ordenamiento jurídico: la defensa de la privacidad, la distinción entre Derecho público y privado, el valor que se concede a la actuación ciudadana en la obtención de la jurisdicción, los temores del Estado a ampliar esta participación, el control político sobre órganos como el Ministerio Fiscal, la aparición de zonas nuevas de colindancia entre lo público y lo privado, la observancia de la naturaleza autónoma e independiente del estado de los derechos subjetivos, el efecto reflejo de las normas jurídicas” (ALMAGRO NOSETE).

En la doctrina nacional y extranjera podemos encontrar constantes referencias a las consideraciones socio-políticas y económicas realizadas bien directamente sobre el derecho de acción, bien sobre la propia institución de la legitimación.

Las nuevas situaciones sociales y económicas ya no encuentran respuesta en los tradicionales instrumentos jurisdiccionales, por eso los Estados han tratado de introducir nuevos mecanismos de tutela de los derechos que directamente han incidido en el derecho de acción – e indirectamente en la legitimación - recurriendo para ello o bien a la técnica jurídica del *public enforcement* o a la del *private enforcement*, sobre todo en los ámbitos con mayor repercusión social-económica. Pero ninguno de los dos modelos se ha impuesto con la exclusión del otro, sino que en menor o mayor medida ambos coexisten en todos los países modernos.

La elección de uno u otro modelo encierra una considerable carga ideológica, pues se trata, esencialmente, de residenciar la fuerza del derecho de acción en manos de la Administración pública (*public enforcement*) o, por el contrario, de potenciar su ejercicio por los propios ciudadanos, individualmente u organizados colectivamente (*private enforcement*). Qué llamativo resulta que el primero sea el predominante en Europa, y el segundo en América (EE.UU., Canadá y Brasil). En España el art. 11 LEC es un buen ejemplo de combinación de ambos esquemas, a la par de un ejemplo de política legislativa en el terreno de la legitimación.

Además, por ejemplo, la apertura de las acciones judiciales a favor de sujetos distintos al de puro titular del derecho sustantivo discutido ha suscitado en Francia un debate sobre su ajuste constitucional e incluso a las normas internacionales. El Consejo Constitucional se pronunció el 25 de julio de 1989 (núm. 89-257) en el sentido de entender afectada la libertad individual de los asalariados por el hecho de que los sindicatos pudieran actuar procesalmente sin su mandato, lo que incide directamente en la libertad personal como valor constitucional.

En España, desde un punto de vista estrictamente político, llama la atención que no se haya resaltado que la legitimación procesal también es un modo de participación del ciudadano en la administración de justicia, que no tiene por qué limitarse a los supuestos expresamente contemplados en el art. 125 de la Constitución.

Por último, sobre la relevancia política de las normas de legitimación constituye una muestra el estudio encargado desde la Dirección General de Políticas Internas del Parlamento Europeo, que bajo el título de “*Standing up for your right(s) in Europe. Locus Standi*”, aborda la cuestión de la legitimación en diversos órdenes jurisdiccionales en un total de 10 países europeos –España no figura entre ellos- desde diversas ópticas, entre ellas desde la perspectiva de si dicha institución es utilizada como “instrumento para una política judicial nacional” –cuyo informe revela que raramente así se hace-.

La limitación de la legitimación de los partidos políticos y grupos parlamentarios: el parlamento como único ámbito de control al Gobierno.

Entrando en el objeto de nuestra ponencia, en primer lugar lo que debe quedar claro que el enfoque de este tema no es el de afirmar que los partidos políticos carecen absolutamente de legitimación procesal. Es evidente que la tendrán fundamentalmente en los aspectos jurídicos que afectan directamente a su propia existencia y funcionamiento interno como asociaciones específicas, así como en la participación de la vida política y en las contiendas electorales, es decir, en todo aquello que afecta a su estatuto jurídico establecido en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, leyes de financiación y en las correspondientes leyes electorales (así por ejemplo se reconoció por la STS de 14 de junio de 2010 –rec. 487/2009- sobre impugnación de las campañas publicitarias institucionales en periodos pre-electorales).

El objeto de nuestro interés reside en las limitaciones que ha introducido la jurisprudencia en orden a la posibilidad abstracta de impugnación de las disposiciones generales o actos administrativos singulares.

La síntesis de la jurisprudencia del TS al respecto es la siguiente:

- No existe una acción popular o pública a favor de los partidos políticos para la impugnación de cualquier acto administrativo (SsTS de 6 de abril de 2004 –rec. 34/2002-, de 18 de enero de 2005 –rec. 22/2003- y de 03 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-).
- Los partidos políticos no son guardianes abstractos de la legalidad (SsTS de 6 de abril de 2004 –rec. 34/2002-, de 18 de enero de 2005 –rec. 22/2003- y de 03 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-).
- Es necesaria la concurrencia de un interés legítimo en el ejercicio de la acción (SsTS de 6 de abril de 2004 –rec. 34/2002-, de 18 de enero de 2005 –rec. 22/2003- y de 03 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-).
- “La defensa de los derechos fundamentales ante los tribunales no está atribuida a todos los agentes políticos y sociales” (SsTS de 6 de abril de 2004 –rec. 34/2002-, de 18 de enero de 2005 –rec. 22/2003- y de 03 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-).
- La defensa judicial de los derechos de los desfavorecidos no forma parte de los intereses legítimos de los partidos políticos (SsTS de 6 de abril de 2004 –rec. 34/2002-, de 18 de enero de 2005 –rec. 22/2003- y de 03 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-).
- Existe un interés legítimo cuando la actuación administrativa puede afectar a la concurrencia electoral de los partidos políticos (SsTS de 14 de junio de 2010 rec. 487/2009- y de 03 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-).

Sin perjuicio de las matizaciones que quepa realizar, este mismo régimen de la legitimación de los partidos políticos es de aplicación, a los mismos efectos, a los grupos parlamentarios, según ha venido a declarar el TS en sentencia de 5 de marzo de 2014 –rec. 64/2013-.

En virtud de estos criterios la Sala de lo Contenciosos-administrativo del TS ha inadmitido a trámite lo procesos iniciados por diversos partidos políticos o grupos parlamentarios en las siguientes materias:

- *La impugnación de la Orden Ministerial de desarrollo del Plan Extraordinario de Amnistía Fiscal.* Recurso interpuesto por el partido político PSOE y resuelto por sentencia del Pleno de 3 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-.
- *La impugnación de la legalidad del procedimiento de nombramiento del Presidente y una vocal del Consejo de Seguridad Nuclear.* Recurso interpuesto por el grupo parlamentario UPy D y resuelto por sentencia del Pleno de 5 de marzo de 2014 –rec. 64/2014-.
- *La impugnación de la designación del Presidente del Tribunal Supremo.* Recurso interpuesto por el grupo parlamentario de UPy D y resuelto por Auto de 2 de abril de 2104 –rec. 510/2013-.
- *La impugnación de los reales decretos que establecen la religión entre los contenidos mínimos de las enseñanzas en educación primaria y secundaria.* Recurso interpuesto por el partido político IU y resuelto por STS de 20 junio de 2014 –rec. 28/2007-.

- *La impugnación de los permisos concedidos para las prospecciones petrolíferas en las costas de las Islas Canarias*. Recurso interpuesto por el partido político IU y resuelto por STS 25 de junio de 2014 –rec. 365/2012-.

¿Cuáles son las principales razones para la denegación de la legitimación de los partidos políticos

La sentencia que ha venido a confirmar los criterios aplicables a los efectos que nos preocupan es la Sentencia de 3 de marzo de 2014 –rec. 4453/2012-, que recopila, ordena y distingue los diversos pronunciamientos que hasta la fecha se habían dictado sobre el tema. Hay que resaltar que se trata de una sentencia del Pleno de la Sala Tercera del TS y que fue adoptada por una mayoría de 29 magistrados contra 5, que formularon extensos votos particulares. En dicha sentencia podemos identificar diversas razones para rechazar la legitimación de los partidos políticos para impugnar la actuación administrativa del gobierno –en este caso se impugnaba el desarrollo ministerial de la conocida como “amnistía fiscal”-.

A) Una razón teleológica: evitar que los tribunales se conviertan, por extensión, en campo de *batalla* política.

En el caso que nos ocupa ésta es una idea muy patente en el auto de 18 de octubre de 2012 que dictó la Audiencia Nacional y que motivó el recurso de casación resuelto por esa sentencia acabada de citar.

La AN le contesta al PSOE que los tribunales administrativos no están para que ante ellos las partes vayan a “defender posiciones ideológicas frente a una 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”.

También en la sentencia del TS se refleja esa preocupación; e incluso la Abogacía del Estado apunta a un fraude procesal para “obtener satisfacción política a lo que no ha prosperado en el Congreso de los Diputados”.

¿Es esa la verdadera intencionalidad de los partidos políticos en la impugnación de este tipo de decisiones político-administrativas? Como no podemos adivinar el verdadero ánimo que mueve a los diferentes actores a su impugnar queremos plantear la cuestión de otro modo: ¿es la discusión ideológico-política el verdadero objeto de estos procesos?

La identificación de aquello que constituye el objeto del proceso es esencial en términos de determinación de la legitimación. No en vano dicho objeto identifica lo que constituye el *interés litigioso*, en virtud del cual se atienden los diversos *intereses legitimantes* que puede contemplar nuestro ordenamiento jurídico.

Como con acierto se apunta, a nuestro entender, en uno de los votos particulares a esta sentencia (formulado por el magistrado Manuel Garzón Herrero), este punto de vista parte de un “monumental equívoco... [cual es] pensar que las pretensiones jurisdiccionales que se formulan por los partidos políticos se harán desde el plano político y no el jurídico”.

Si fuese así el resultado no solo debería ser la desestimación de la pretensión como se apunta en el citado voto particular; podríamos hablar incluso de otra causa de inadmisión por manifiesta falta de un interés jurídicamente tutelable.

Nos parece que encierran mucho sentido las palabras que sigue exponiendo el voto particular comentado y que deben ser objeto de mucha atención: es la posibilidad de que “una pretensión política se defienda desde la perspectiva estrictamente jurídica, y merezca y requiera la necesaria respuesta jurisdiccional”.

Eso es exactamente lo que desde una perspectiva de la teoría general de la legitimación hemos venido a denominar *interés o situación jurídica legitimante*. El planteamiento de la cuestión no es que la política sea el objeto del proceso, sino que desde la política se tutela el objeto del proceso.

El interés o situación jurídica legitimante, cuya taxonomía hemos fijado que va desde el interés personal y directo o el interés personal e indirecto a los intereses comunes de diferente alcance (plurisubjetivos, colectivos o generales), determina el espacio desde el cual se adquiere legitimación en función de la materia litigiosa.

La cuestión es, pues, la de convenir si existe una *situación jurídica legitimante* que permita a los partidos políticos impugnar este tipo de actuaciones administrativas; y en su caso, a qué grupo puede pertenecer dicho *interés legitimante*.

Para ello cabe analizar el siguiente criterio expuesto por la jurisprudencia para excluir su legitimación.

B) Una razón normativa: el TS recuerda que, como manifestación del derecho de acceso a la jurisdicción, es el legislador el que establece los criterios de legitimación y en estos casos cabe estar a lo dispuesto en el art. 19.1.a) y b) de la Ley 29/1998 (LJCA). Estamos ante un derecho de configuración legal y de la realidad normativa vigente se desprende que debe concurrir un interés legítimo (individual o colectivo) para estar legitimado; además la LJCA no menciona expresamente a los partidos políticos entre los legitimados según estos criterios, a diferencia de lo que hace con las asociaciones y los sindicatos. Pero sí a los grupos o entidades sin personalidad.

Los partidos políticos recurren al argumento de la concurrencia de un interés legítimo derivado de lo dispuesto en el art. 6 CE y exponen que el beneficio que puede obtenerse no tiene que ser necesariamente “administrativo”.

Sin embargo el TS ha rechazado dichos argumentos.

En aplicación del criterio general de exigir una “relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión” el TS entiende que la función política de los partidos políticos nos es “suficiente” para reconocerles legitimación para la impugnación de “cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos”, sino que es necesario que se aprecie “una conexión específica con su actuación o funcionamiento”.

Es decir, que la legitimación invocada por un partido político debe sustentarse en una relación específica entre su actividad como partido y la tutela solicitada, esto es, que se afirme la afectación de su esfera jurídica como resultado de la resolución sobre el fondo que pueda dictarse, dado que no tienen asignada la defensa de la legalidad.

El voto particular del magistrado Garzón Herrero afirma la existencia de ese interés legítimo en el hecho de que el éxito del recurso pueda aportar al partido

político pueda obtener “una evidente satisfacción” para “su actividad social pública y mediática contra la norma impugnada”.

Sin embargo a este planteamiento la Audiencia Nacional que inadmitió en primera instancia el recurso del PSOE ya opuso que el “rérito social” no cabe reputarlo un derecho o interés legítimo susceptible de tutela judicial; y en la resolución del recurso de casación el TS entiende que ni la “oportunidad o el rechazo a una determinada política llevada a cabo por el Gobierno, constituyen presupuestos de la legitimación activa que se predica”.

El voto particular del magistrado Bandrés Sánchez-Cruzat apunta a la lesión de la posición constitucional de los partidos políticos en cuanto se ven cercenados los “intereses fundacionales... de los partidos políticos como asociaciones constituidas para la defensa de los intereses colectivos”.

Aquí reside precisamente la cuestión relativa al tipo de *situación legitimante* y *interés litigioso* formulado a través de la pretensión procesal.

Es evidente que en todos los ejemplos expuestos el *interés litigioso* forma parte de la categoría que podemos denominar de *intereses comunes*. En la tutela de este tipo de intereses la tipología de reglas de legitimación es muy diversa, empezando por la posibilidad de que unas pocas personas sin estructura organizativa –los grupos- puedan acceder a los tribunales para la defensa conjunta de lo que es interés común de todos ellos, pasando por las legitimaciones corporativas de colegios profesionales o organizaciones empresariales, hasta alcanzar la legitimación de las asociaciones para la impugnación de la actividad administrativa en el ámbito de sus fines asociativos.

Es decir, para la tutela de este tipo de intereses es necesario que se ocupe cierta posición jurídica –la *situación legitimante*- que cualifique en razón de la misma para ostentar legitimación. Por lo tanto, si como idea de partida podríamos reconocer legitimación a un grupo ecologista de militancia antinuclear para impugnar el nombramiento del presidente del Consejo de Seguridad Nuclear, ¿es razonable excluir dicha legitimación a un partido político?

Para buscar la respuesta, que de momento no tenemos, debemos tener presente que si reconocemos legitimación al grupo ecologista no lo es para la tutela de sus derechos e intereses como grupo, no se persigue un efecto directo en su esfera jurídica individual como tal grupo, sino que la legitimación se le reconoce para la defensa de sus “ideales”, de su “causa”. En estos casos, el resultado favorable o desfavorable de la sentencia que se dicte no se mide en términos de beneficio o perjuicio para el grupo ecologista, sino para el medio ambiente según su ideario.

¿Podemos decir también que el interés de los partidos políticos para la impugnación de este tipo de actuaciones administrativa puede estar orientado no a la protección de los partidos políticos sino de la “causa” que ellos representan?

Somos conscientes que de este modo puede entenderse que estamos volviendo al punto inicial del debate, el de la política como objeto del proceso, pero no debe verse así, por la razón que del mismo modo cuando se impugna

un reglamento por una organización ecologista el objeto del proceso no es ideario ecologista.

Como dice el magistrado Bandrés Sánchez-Cruzat en su voto particular no se puede negar legitimación a un partido político “por el hecho de que pueda sacar un «potencial beneficio político»”, pues por esa misma razón también se la negaríamos al grupo ecologista por el potencial beneficio para su ideario, o a cualquier otra organización social respecto del suyo.

La legitimación procesal de los concejales: ¿el reconocimiento de su control político ante los tribunales?

El otro ámbito de discusión sobre la materia se ha centrado en la legitimación de los concejales para impugnar los acuerdos de los órganos municipales de los que no forman parte, así como de las decisiones de alcaldía.

La base de la cuestión ha residido en el hecho de que el art. 20.a) LJCA no concede legitimación a los miembros de los órganos colegiados salvo que la ley prevea lo contrario expresamente. Este es el caso del art. 63.1.b) de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local, que concede legitimación a los miembros de las corporaciones locales que hayan votado en contra de los actos o acuerdos.

Ese ha sido el régimen normativo hasta el dictado de la STC 173/2004, de 18 de octubre, que ha supuesto la modificación ese régimen jurídico en virtud de reconocer a todo concejal la posibilidad de impugnar los acuerdos de las corporaciones municipales siempre que no hayan votado a su favor. Es decir, se ha creado –jurisprudencialmente- una nueva norma de legitimación y se ha invertido la excepción prevista en el art. 20.a) LJCA (ALONSO MÁS).

Por lo tanto, desde dicha sentencia del TC, los concejales han visto notablemente incrementadas sus facultades de provocar un control jurisdiccional de la actividad de los entes locales y la razón principal que ha utilizado el TC es el de reconocerles un interés ligado a “su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Esta doctrina jurisprudencial ya está plenamente incorporada a la doctrina de los tribunales ordinarios y actualmente podemos sintetizarla del siguiente modo:

- *Legitimación de todo concejal para impugnar las decisiones de los órganos de la corporación local, salvo que haya votado a favor de las mismas* (STC 173/2004, de 18 de octubre).
- *Legitimación de todos los diputados provinciales para impugnar las resoluciones de la presidencia de la diputación* (STC 108/2006, de 3 de abril).
- *Legitimación de todo concejal para la impugnación de las resoluciones de alcaldía* (STC 210/2009, de 26 de noviembre).
- *Legitimación de todo concejal para impugnar los acuerdos del pleno al que no se ha asistido* (STS de 10 de mayo de 2012, rec. 1424/2008).

No existen ya, pues, barreras de este tipo a la acción política de los concejales, pero cabe preguntarse qué diferencias esenciales motivan este tratamiento diferente de los concejales en su ámbito, el local, respecto del que la

jurisprudencia ha dispensado a los partidos políticos en el propio del gobierno estatal. Los argumentos y criterios utilizados por el TC pueden ser muy útiles al respecto.

Como hemos dicho el TC, aparte las consideraciones de engarce normativo que utiliza y del tratamiento que en sede del recurso de amparo realiza de la cuestión, y que han sido objeto de fundada crítica, residencia la legitimación de los concejales no en el interés por la legalidad de los actos de las entidades municipales, sino en el “interés concreto –inclusive puede hablarse de una obligación- de controlar su correcto funcionamiento [el del Ayuntamiento], como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal...”.

El TC de este modo convierte a los concejales en corresponsables “políticos” del buen funcionamiento de un Ayuntamiento, de modo que los sitúa en un posición jurídica idónea para emprender las debidas acciones judiciales.

Es decir, una vez más debemos recurrir a la distinción entre el *interés litigioso* y el *interés legitimante*. El primero, aquello que se identifica con el objeto del proceso, no es un debate de contenido político, sino jurídico; ahora bien, motivado por un *interés legitimante* netamente político: “la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, que por descontado no tendrán la misma lectura y alcance para todos los potenciales actores. El recurrente en amparo había argumentado a favor de su legitimación que ostentaba un “interés legítimo, de índole colectiva y naturaleza política” –se impugnaba la provisión de una plaza de funcionario que en nada afectaba a la esfera personal del concejal-.

Lo que en definitiva está haciendo el TC a través de estos pronunciamientos es reconocer que las aspiraciones políticas también son objeto de tutela jurídica, siempre que se aspire a ella a través de los recursos propios del Derecho y mediante criterios jurídicos.

Conclusión: de la defensa de la legalidad al riesgo de judicialización de la política.

La jurisprudencia rechaza que a partir del art. 19 LJCA pueda interpretarse que los partidos políticos u otras asociaciones puedan ejercer un control abstracto de la legalidad de una disposición normativa reglamentaria, pues en tal caso no se trataría de una interpretación extensiva de la norma, sino una configuración *ex novo* de la misma.

Los casos que se han comentado afectan a temas de evidente relevancia política y social, y desde esa exclusiva perspectiva sería conveniente que el legislador se posicionara a los efectos de reconocer o denegar expresamente legitimación a los diversos actores de la vida política, como así ha hecho en otros contextos de la sociedad (v.gr., no todos los sujetos interesados en materia de consumo están legitimados para tutelar judicialmente dichos intereses).

Por ejemplo, para el caso de la llamada “amnistía fiscal” aprobada en mayo de 2012 la jurisprudencia nos viene a decir que los partidos políticos no obtendrían ningún beneficio o evitarán ningún perjuicio con su anulación. Puede que, salvo

el rédito político, que ya hemos visto que el TS no entiende merecedor de la tutela del art. 24.1 CE, sea cierto que como tales “personas” ni una cosa ni la otra. Pero tal planteamiento es una evidente estrechez de miras del papel constitucional de los partidos políticos y de su contribución en la sociedad, y su beneficio o perjuicio debe medirse solo desde esta perspectiva. Curiosamente la nota de prensa del Tribunal supremo reza que “El Supremo establece que el PSOE no tiene legitimidad para recurrir la amnistía fiscal”. Dice “legitimidad”, no legitimación, lo que desde un plano constitucional su significado puede ser más grave.

Pero debe tenerse presente que raramente un contribuyente aislado recurriría la “amnistía fiscal” del Gobierno; ¿quién lo va hacer entonces, una asociación para el trato fiscal igualitario de los españoles?

En el otro caso, el de la designación de los vocales del CGPJ, el mensaje que se lanza a la sociedad es el siguiente: sólo los jueces y magistrados y las asociaciones de jueces están legitimadas para su impugnación. El tercer poder del Estado en manos exclusivas de sus integrantes, y la sociedad sin poder reaccionar, ni siquiera a través de sus partidos políticos o grupos parlamentarios. Si el Tribunal Supremo considera que hay que evitar la judicialización de la vida política podría acogerse a otros argumentos, se nos ocurren desde la naturaleza política y discrecional, en su caso, de la designación de los vocales, a la naturaleza de los órganos que los designan (Congreso y Senado), y por lo tanto pudiera acogerse a la imposibilidad constitucional de juzgar esos actos. Pero no somos partidarios de estrechar la puerta de acceso a la justicia, ni siquiera a nuestros mal vistos partidos políticos.

A los efectos de acceso a los tribunales los partidos políticos son una asociación de segunda categoría, a la que no se les reconoce la misma legitimación que al resto de organizaciones asociativas, ni siquiera para la tutela de los derechos humanos. Ahora bien, cabría plantearse si una reformulación de los objetivos fundacionales de los partidos podría dar un giro a esta doctrina jurisprudencial.

Reconozco que la denominada judicialización de la vida política (y la consecuente politización de la justicia) es una seria amenaza derivada de la apertura de la legitimación procesal a los actores políticos. Pero ese debe ser el reto que tanto desde ámbitos académicos como políticos debemos ser capaces de superar, pensando en la mejor manera de realizar dicha apertura, pues lo que si me parece injustificada es una imposibilidad absoluta de acceso a los tribunales de los actores políticos en estos temas.

¿Es una manera de desjudicializar la política que los partícipes en la misma ignoren la comisión de los delitos que pueden haber cometido sus adversarios? Puede que a dicha pregunta se pueda responder fácilmente exigiéndoseles un efectivo deber de denuncia sin permitir su personación procesal, a la vez que se refuerzan otros resortes públicos y/o sociales.

¿Desjudicializamos la política creando ámbitos de inmunidad judicial? Esto último tiene que estar muy presente en este debate tratando de ver quién puede actuar judicialmente si impedimos que los hagan los partidos políticos.

Bibliografía.

Alonso Más, M.J., “La legitimación de los concejales para impugnar acuerdos de los órganos municipales de los que no forman parte. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre (RTC 2004, 173)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 125, 2005, pp. 214-260.

Carbonell Porras, E., “El «interés concreto» de los concejales «en el correcto funcionamiento de la Corporación Local» como título de legitimación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 168, 2005, pp. 187-213.

Díaz Sastre, S., “La legitimación del concenjal en el recurso especial en materia de contratación pública”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 4, 2013, pp. 293-322.

Gómez Díez, A.B., *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, 2014.

Juan Sánchez, R., *La legitimación en el proceso civil. Los titulares del derecho de acción: fundamentos y reglas*, Aranzadi, 2014.

- “El interés jurídico como criterio de legitimación en el proceso civil”, en *Teoría y Derecho*, *Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 10/2011, pp. 215-250.