

**BASE DE DATOS NORMACEF FISCAL Y CONTABLE**

Referencia: NFJ056966

**TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia de 5 de marzo de 2014**Sala de lo Contencioso-Administrativo**Rec. n.º 64/2013***SUMARIO:**

**Procedimiento contencioso-administrativo. Inadmisibilidad del recurso. Falta de legitimación. Grupos parlamentarios. Impugnación del nombramiento de los Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear. Los grupos parlamentarios:**

- No tienen personalidad jurídica, a diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos que, teniendo personalidad, gozan de plena capacidad procesal, situándose, en su caso, el debate en el terreno de su legitimación *ad causam*.
- No existe Ley que les atribuya capacidad procesal *in genere* en el proceso contencioso-administrativo, capacidad procesal que la doctrina del Tribunal Constitucional les reconoce a los solos efectos de la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes -art. 42 LOTC-.
- Los derechos ínsitos en la función representativa de los Diputados integrantes del grupo político recurrente no están afectados por los Reales Decretos recurridos -intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias y el control de idoneidad que pretenden realizar, de estimarse la demanda y si se ordenara repetir aquéllas pudo realizarlo perfectamente en su momento-.

Votos particulares.

**PRECEPTOS:**

Ley 29/1998 (LJCA), art. 18.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 42.

**PONENTE:***Doña Inés Huerta Garicano.*

Magistrados:

Doña CELSA PICO LORENZO  
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
Don EDUARDO CALVO ROJAS  
Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Don EMILIO FRIAS PONCE  
Doña INES MARIA HUERTA GARICANO  
Don JESUS ERNESTO PECES MORATE  
Don JOAQUIN HUELIN MARTINEZ DE VELASCO  
Don JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ  
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Don JOSE DIAZ DELGADO  
Don JOSE JUAN SUAY RINCON  
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Don JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ  
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR  
Don JUAN CARLOS TRILLO ALONSO  
Don JUAN GONZALO MARTINEZ MICO  
Don LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ  
Don MANUEL MARTIN TIMON  
Don MANUEL VICENTE GARZON HERRERO  
Doña MARGARITA ROBLES FERNANDEZ  
Doña MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

Doña MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH  
Don MARIANO DE ORO-PULIDO LOPEZ  
Don NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN  
Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA  
Don PEDRO JOSE YAGÜE GIL  
Don RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO  
Don RAMON TRILLO TORRES  
Don RICARDO ENRIQUEZ SANCHO  
Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ  
Don VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

### **SENTENCIA**

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

Visto por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 2/ 64/2013 , interpuesto por GRUPO PARLAMENTARIO DE UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPyD) y por Dña. Nuria , en su condición de Portavoz del mismo, representados por la Procuradora D<sup>a</sup> Maria José Bueno Ramírez, contra los Reales Decretos 1732/12 de 28 de diciembre, 1733/2012 de 28 de diciembre, 138/2013 de 22 de febrero, y 139/2013 de 22 de febrero, del Consejo de Ministros, por los que se nombra, respectivamente, a D. Eduardo , Presidente, y, a D.<sup>a</sup> Candelaria , D.<sup>a</sup> Marcelina y D. Leonardo , Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

La Procuradora D<sup>a</sup> Maria José Bueno Ramírez, actuando en nombre y representación del GRUPO PARLAMENTARIO DE UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPyD) y de su Portavoz D<sup>a</sup> Nuria , en escrito presentado el 28 de febrero del pasado año 2013, interpuso recurso contencioso-administrativo contra los Reales Decretos 1732/12 de 28 de diciembre, 1733/2012 de 28 de diciembre, 138/2013 de 22 de febrero, y 139/2013 de 22 de febrero, del Consejo de Ministros por los que se efectúan los nombramientos a los que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

#### **Segundo.**

Admitido a trámite y formalizada demanda, se instó la anulación de los Reales Decretos impugnados y la consiguiente revocación de los nombramientos por entender que los candidatos no reunían los requisitos exigidos por la normativa vigente de aplicación.

En ella se considera que los candidatos propuestos y actualmente nombrados no cumplen los requisitos exigidos por la Ley 15/80, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, ni por su Estatuto, en la medida que, a juicio de la actora, los nombrados están directamente vinculados con los partidos mayoritarios y que, aún cuando son fruto o consecuencia del ejercicio de una potestad discrecional y puedan estar perfectamente motivados los nombramientos, ello no excluye su arbitrariedad.

Así, se dice en la demanda, "lo relevante a la hora de enjuiciar la posible arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación, sino los motivos, es decir, las razones de fondo que permiten justificar la decisión" y, desde esta perspectiva, sostiene la ilegalidad de los Reales Decretos de nombramiento:

1) En el incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 5 de la Ley 15/80 (reformada por la Ley 33/07, de 7 de noviembre), de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y en el art. 25 de su Estatuto, aprobado por Real Decreto 1440/10, de 5 de noviembre: a) Independencia y objetividad de criterio, propia de los vocales de organismos reguladores (que son a su vez órganos independientes), y, b) Idoneidad para el puesto, basado en el conocimiento técnico -tanto por la formación académica como por la experiencia profesional previa- en relación con las funciones asignadas, de carácter extraordinariamente técnico.

2) En una posible desviación de poder, y aun cuando no desconoce la dificultad de su prosperabilidad con arreglo a la jurisprudencia de esta Sala que, para su apreciación, ha exigido la concurrencia de otros vicios del procedimiento, circunstancia esencial que aquí no concurre pues el procedimiento formal se ha observado, considera, sin embargo, que no se ha respetado su finalidad, que no es otra que la de nombrar "candidatos idóneos e independientes para un organismo regulador, verificando si tienen -como dice el art. 25 del Estatuto del

Consejo- la <capacidad> adecuada para ocupar los cargos "Tribunal , al Consejo de Seguridad Nuclear aun cuando no queda inmune a la revisión jurisdiccional" , para lo que cree conveniente que la Sala revise su doctrina, convirtiendo la sede judicial en un "instrumento de control eficaz de los Poderes Públicos" .

En el primer Otrosí fijó en indeterminada la cuantía del pleito y en el segundo solicitó el recibimiento del pleito a prueba "que versará de forma ordenada sobre los puntos de hecho recogidos en los antecedentes de hecho y los medios de prueba que se propongan, de conformidad con el art. 60.1 de la LJCA , que versarán sobre la idoneidad y competencia de los candidatos y sobre la legalidad de los nombramientos realizados, anunciando desde este mismo momento que consideramos necesario, entre otras pruebas, que presten declaración en esta sede las personas a cuyo nombramiento se refieren los Reales Decretos impugnados".

#### **Tercero.**

El Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda -a la que adjuntaba los currículum vitae de dos de los Consejeros nombrados- interesaba el dictado de Sentencia por la que se inadmita el recurso por falta de jurisdicción y falta de legitimación activa del Grupo Parlamentario recurrente, o, subsidiariamente, su desestimación, con su condena en costas.

En el primer Otrosí fijó la cuantía del recurso en indeterminada. En el segundo se opuso al recibimiento del pleito a prueba por no haberse solicitado correctamente, al no cumplir la petición los requisitos exigidos en el art. 60.1 de la Ley de la Jurisdicción y en el tercer Otrosí instaba el trámite de conclusiones escritas.

#### **Cuarto.**

Por Decreto de 2 de septiembre de 2013, se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada.

#### **Quinto.**

- Recibido el pleito a prueba, se formularon escritos de conclusiones.

La parte actora, en lo que aquí nos interesa, combatía la alegación de falta de jurisdicción por considerar que, de asumir la tesis de la Abogacía del Estado, no cabría la revisión jurisdiccional del nombramiento de los vocales del Consejo de Seguridad Nuclear. Entendía que la negación de su capacidad procesal por falta de personalidad jurídica constituye una interpretación no razonable de las normas procesales en la medida que con ella se cierra otra posibilidad de actuación alternativa por parte del Grupo Parlamentario o de un diputado del mismo. Por último, defiende su legitimación "ad causam" pues entiende que de estimarse el recurso se derivaría claramente un beneficio para el Grupo Parlamentario accionante, ya que si, como espera, se ordenara la repetición de las comparecencias " el Grupo se involucraría activamente en las comparecencias a fin de conseguir verificar esta idoneidad y que se nombre a los mejores candidatos posibles, o, en caso de considerar que no procede el nombramiento por falta de idoneidad o/e independencia, manifestarlo así".

El Presidente de la Sala avocó al Pleno el conocimiento del pleito, y, mediante Providencia de 20 de enero de 2014, se señaló - para deliberación, votación y fallo- la audiencia del día 17 de febrero de 2014, siendo suspendido en Providencia de 23 de enero (confirmada en reposición por Auto de 11 de febrero), para conferir traslado al Letrado de las Cortes Generales, a fin de que, sí a su derecho convenía, se personara en las presentes actuaciones y formulara escrito de contestación a la demanda, señalándose, nuevamente, para su deliberación, votación y fallo la audiencia del día 25 del mismo mes y año.

#### **Sexto.**

Personado el Letrado de las Cortes Generales, mediante escrito de 11 de febrero de 2014, contestó la demanda, analizando extensamente la naturaleza de los nombramientos, defendiendo la conformidad jurídica de la intervención del Congreso de los Diputados en relación con la propuesta del Gobierno y rechazando pormenorizadamente las alegaciones impugnatorias de la parte actora, sin que abordara las excepciones puestas por la Abogacía del Estado.

#### **Séptimo.**

- La deliberación y votación tuvo lugar el 25 de febrero de 2014, con observancia de las disposiciones legales.

Siendo la opinión mayoritaria del Pleno contrario a la Propuesta de la Magistrado Ponente inicialmente designada, se turnó la redacción de la Sentencia a la Excm. Sra. Dña. Ines Huerta Garicano, Magistrada de la Sala.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano, Magistrada de la Sala

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero.**

Con carácter previo habrán de ser analizadas las dos causas de indamisibilidad opuestas por el Sr. Abogado del Estado en su contestación de la demanda.

Se opone, como excepción procesal, por la Administración demandada la falta de jurisdicción por entender que lo que, en definitiva, se plantea en la demanda y constituye, en su opinión, el fundamento de la pretensión de anulación es que en las comparecencias ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Congreso de los Diputados (a una de las cuales no asistió el Grupo hoy recurrente), no se realizó una efectiva verificación de la capacidad, idoneidad e independencia de los candidatos propuestos, y, siendo esa comparecencia un trámite esencial en el procedimiento de los nombramientos concernidos, de forma que su veto razonado impide la designación de los mismos, es claro que la respuesta a la pretensión actora implica, necesariamente, el enjuiciamiento de una actuación parlamentaria, inmune a la revisión jurisdiccional.

No comparte la Sala el criterio de la Abogacía del Estado.

Para poder valorar la existencia, o no, de esta causa de inadmisibilidad es necesario partir de lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 15/1980 que, en su vigente redacción (reforma operada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre) y aplicable al caso de autos, dispone: " Serán nombrados (el Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear) por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo de los tres quintos de sus miembros, manifestará su aceptación o veto razonado en el plazo de un mes natural a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos" .

Esta comparecencia no existía en la redacción originaria de la Ley, siendo introducida por la Ley 5/2006, con el único alcance de que el Congreso de los Diputados se pronunciara sobre la posible existencia de un conflicto de intereses en los aspirantes, entendida la expresión en el sentido que expresa su art. 4: " a los efectos de esta ley , hay conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas" .

Sin embargo, tras la reforma operada por la Ley 33/2007, a dicha comparecencia se le otorga una finalidad cualitativamente distinta al atribuir al Congreso la potestad de valorar no sólo la existencia de eventuales conflictos de intereses, sino también la idoneidad de los candidatos desde la perspectiva del apartado 1º del art. 5 de la expresada Ley 15/1980 , es decir, con referencia tanto a su " conocida solvencia en las materias encomendadas al Consejo" , como a su " independencia y objetividad de criterio" , y, además, no con el limitado objeto de emitir un dictamen, sino con la competencia activa de aceptación o veto de los candidatos propuestos, determinante, pues, para la viabilidad de su nombramiento final.

Esta actuación relevante del Congreso de los Diputados puede suscitar dudas acerca de la naturaleza de los actos impugnados en la medida que los nombramientos son consecuencia del ejercicio de una competencia materialmente compartida, ya que aunque éstos -acto finalizador del procedimiento- se efectúen por el Consejo de Ministros, no pueden realizarse sin la previa conformidad (expresa o tácita) de un órgano parlamentario (Congreso de los Diputados), que actúa en el curso del procedimiento con libertad e independencia de criterio y cuya aceptación a la propuesta constituye un presupuesto ineludible para su aprobación y validez.

La Ley reguladora del procedimiento de nombramiento de estos cargos del Consejo de Seguridad Nuclear otorga la potestad de selección de los candidatos y ulterior nombramiento, única y exclusivamente, al Gobierno, si bien supeditando el nombramiento a la posibilidad de veto por el Congreso de los Diputados nombramiento que, en todo caso y para que sea eficaz, debe ser expreso y resultado de la mayoría cualificada que el art. 5.2 de la Ley 15/1980 establece. De forma que si el veto no llega a formalizarse en estos términos, el Gobierno dispone de plena libertad para ejercer su competencia con plenitud.

Y de haberse ejercido esa potestad de veto en tales términos y en relación al mismo estaríamos en presencia de un acto de naturaleza parlamentaria y, como tal, inmune a la fiscalización jurisdiccional.

Ahora bien, no habiendo ejercido, en este caso, la Comisión parlamentaria, la potestad de veto, los nombramientos recurridos son el resultado de la voluntad del Gobierno y la competencia del orden jurisdiccional

contencioso-administrativo para su enjuiciamiento se asienta en la evidente naturaleza jurídico administrativa del procedimiento seguido, en el que se inserta, como un trámite más, esa preceptiva y esencial comparecencia ante la Comisión parlamentaria.

### **Segundo.**

Bajo la alegación de falta de legitimación activa del Grupo Parlamentario accionante, el Abogado del Estado engloba su falta de representación, de personalidad y de interés legitimador.

No cabe acoger, tampoco, la falta de representación del Grupo Parlamentario demandante.

En el folio 22 de los autos consta certificación expedida -13 de marzo de 2013- por Dña. Nuria , en su condición de Portavoz del Grupo Parlamentario UPD, en la que se hace constar que, en reunión del referido Grupo celebrada el 18 de febrero, se acordó por unanimidad la interposición del presente recurso contencioso-administrativo.

Igualmente, en los folios 13 y ss., figura la escritura de poder para pleitos, otorgada (12 de marzo de 2013) por Dña. Nuria , en su condición de Portavoz del tan citado Grupo y en representación del mismo, en favor, por lo que a este recurso interesa, de su representante procesal en esta causa.

### **Tercero.**

La tercera excepción procesal opuesta por la Abogacía del Estado es la falta de personalidad para recurrir del Grupo Parlamentario, es decir, falta de capacidad procesal.

Ello nos obliga a reflexionar sobre la naturaleza de los Grupos Parlamentarios, cuestión muy debatida en la doctrina ante su escasa juridificación.

Los Grupos Parlamentarios son el resultado de la praxis parlamentaria contemporánea, siendo los ejes sobre los que pivota la actuación política de las Asambleas Legislativas.

Las posiciones doctrinales en orden a su naturaleza pueden, simplificando, reducirse, básicamente, a dos:

a) Las teorías que atribuyen al Grupo la cualidad de órgano dependiente -más o menos autónomo- del ente al que se encuentra adscrito: la Cámara o el Partido Político.

Su configuración como órgano del Partido Político que lo sustenta representa, no obstante, una posición minoritaria, en la medida que quiebra en el caso del Grupo Mixto y porque, además, el Derecho Parlamentario no impone su vinculación con los partidos políticos, por lo que formalmente los partidos son independientes de los Grupos, aunque pueda predicarse una cierta vinculación funcional entre ambos.

Separación que ha sido expresamente reconocida en las Ss. de nuestro Tribunal Constitucional 36/90, de 1 de marzo y 251/07, de 17 de diciembre ;

b) El Grupo como asociación, otorgándole entidad propia y separada tanto de la Cámara como del Partido que le sirve de apoyatura ideológica. Y dentro de este bloque de teorías cabe distinguir entre las que definen al Grupo como una asociación de Derecho Público, de las que lo configuran como asociación privada que ejerce funciones públicas.

La tesis dominante parece decantarse, en la actualidad, por su configuración como asociaciones privadas o uniones de hecho, de carácter transitorio, pero sin personalidad propia, que ejercitan funciones públicas.

En lo que, desde luego, hay unanimidad es en su falta de personalidad jurídica. Ni el Derecho parlamentario ( arts. 23 y ss. del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 ), ni ninguna otra rama del ordenamiento, ni los estatutos internos de los grupos o de los partidos, confieren personalidad jurídica a los grupos parlamentarios .

Al efecto, cabe recordar que los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, en 1984, afirmaba que " Es un hecho que nadie les atribuye personalidad jurídica <ad extra> ni competencia en el tráfico jurídico externo. Los grupos parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político....., pero siempre <formando parte de la estructura interna del Parlamento>; los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara <de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tienen que cumplir>....De modo que se trata de entes -u órganos, si se acepta esta clasificación- que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales"

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en Sentencia dictada, en apelación, el 27 de noviembre de 1985 , afirmó que "del estudio de los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977 y 24 de febrero de 1982 y de los del Senado de 14 de octubre de 1977 y 26 de mayo de 1982....., de ninguna forma se deduce que los Grupos Parlamentarios están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las

personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma".

Y en esa misma línea, el Auto de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ , de 20 de mayo de 2003, señala: " si bien los Grupos Parlamentarios son una realidad jurídica de los Partidos Políticos, es también revelador que tales Grupos carezcan de personalidad jurídica diferenciada.....", y, en otro Auto de la misma Sala y fecha, dictado, como el anterior, en el Procedimiento de Ejecución 1/13, con cita expresa en la precitada STS de 27 de noviembre de 1985 , recoge " "de ninguna manera se deduce que los Grupos Parlamentarios estén dotados de una personalidad jurídica independiente de las personas que lo componen, siendo únicamente uniones de Parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas, o componiendo un Grupo Mixto cuando no pueda ser en dicha forma".

Esa condición de entes sin personalidad -circunstancia que no impide su actuación en el tráfico jurídico-privado- tiene especial relevancia a la hora de determinar su capacidad procesal o "legitimatío ad processum" en el ámbito del proceso contencioso- administrativo.

El art. 18 de la LJCA reconoce capacidad procesal, además de a las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil (arts. 6 y 7 ), y, por lo que aquí nos interesa, a "Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente " .

Y esa Ley no existe, pues ni el Reglamento del Congreso de los Diputados (al que el Tribunal Constitucional, como al resto de los Reglamentos parlamentarios, reconoce fuerza de ley " y que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas, cumplen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas parlamentarias, íntimamente vinculada a su naturaleza representativa y al pluralismo político del que son expresión y reflejo ( arts. 1.1 y 66.1 CE ", STC 227/04, de 4 de enero de 2005 ), ni ninguna otra norma de nuestro ordenamiento jurídico les atribuye capacidad procesal ante este orden jurisdiccional contencioso-administrativo .

#### **Cuarto.**

Siguiendo con el examen del presupuesto relativo a la capacidad procesal, no ignoramos que el Tribunal Constitucional tiene una consolidada doctrina (Ss 81/91 , 177/02 , 208/03 , 361/06 y Auto de su Pleno de 1 de diciembre de 2010 ) que reconoce capacidad procesal a los grupos parlamentarios para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo ("ius in officium") y en las que se afirma que: "en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del "favor actionis", que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo ", pero, en opinión mayoritaria de la Sala, dicha doctrina no es aquí aplicable en la medida que no están concernidos los derechos fundamentales ( art. 23 CE ) de los integrantes del Grupo Parlamentario de UPyD.

Su pretensión de anulación de los nombramientos impugnados, por inadecuada o inexistente verificación material de la idoneidad y capacidad de los candidatos por parte de un órgano de la Cámara de los Diputados (en este caso de la Comisión permanente de Industria, Energía y Turismo), no afecta a los derechos de participación de los integrantes del Grupo que intervinieron o pudieron intervenir en dichas comparecencias.

Ningún representante de Grupo actor acudió a la primera de las comparecencias en las que se aprobó (32 votos a favor y 1 en contra) la propuesta de nombramiento del candidato para la presidencia y de la vocal Sra. Candelaria (33 votos a favor). En la segunda, su representante, tal como consta en el Diario de Sesiones, manifestó: "... no voy a calificar la idoneidad de la Señora...ni del Sr..., porque con los datos que nos han aportado no me considero capaz de hacerlo. No pongo en duda su capacitación ni sus méritos personales, pero quiero hacer una reflexión sobre la elección de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear. La presentación de estas dos personas encaja con una ley tan amplia y tan genérica en los requisitos que demanda para ocupar un puesto en este importante organismo regulador que no tengo nada que objetar, pero si tengo que objetar sobre cómo se gestionan los nombramientos en los órganos reguladores....., sin poner en duda, en absoluto, ni sus méritos ni su capacitación personal , les diré que me parece que esta manera de elegir.....está en las antípodas de lo que deberíamos hacer. Por tanto mi grupo no lo apoyará..." , siendo aceptadas las propuestas de nombramiento de los otros dos vocales por 37 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones.

Luego es claro los derechos de participación del Grupo no se vieron negativamente afectados en ningún momento.

La posterior STC 251/07 , a diferencia de lo que se ha interpretado por algún autor, no consideramos que constituya un salto cualitativo respecto del criterio sostenido en las anteriores en orden al reconocimiento de la capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios, limitado a la defensa de los derechos representativos de sus componentes, sino que está en la misma línea.

En dicha Sentencia se apreció que las Providencias de la Sala Especial del Tribunal Supremo del art. 61 LOPJ de 17 y 25 de julio de 2003, dictadas en el Incidente de ejecución de su Sentencia de 27 de marzo de 2003 (por la que se dispuso la ilegalización del partido político Batasuna), que denegó la personación del Grupo Político "Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Sozialista Alertzaleak Legebiltzar Taldea" (ABGSA) en dicho Incidente, en el que (Auto de 20 de mayo de 2003) se declaró la disolución de dicho Grupo y se acordó (Auto de 18 de junio) una serie de medidas como el embargo de sus cuentas, subvenciones, fondos públicos y privados, vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva ( art. 24 CE ).

Ahora bien, ese derecho a la tutela judicial estaba conectado con unas decisiones judiciales que afectaban a la esfera de los derechos de participación (23 CE) de los integrantes del Grupo Parlamentario, ya que al no permitir la personación del Grupo Parlamentario en un proceso de ejecución en el que se adoptaban medidas (entre otras, su disolución) que incidían en tales derechos, la vulneración apreciada tiene su causa en la negación de la posibilidad procesal de defensa de esos derechos a los integrantes del Grupo Parlamentario concernido.

Por tanto, esa capacidad procesal que se reconoce a los Grupos Parlamentarios está en función -siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional- de su legitimación "ad causam", del interés legitimador que les lleva al proceso de amparo y que se limita a la protección de los derechos fundamentales ínsitos en la función de parlamentarios de quienes integran el Grupo.

#### **Quinto.**

No es aquí el caso, en el que nos movemos en un ámbito diferente: el proceso contencioso-administrativo, donde el título legitimador -el interés legítimo-, por todas STS de 16 de noviembre de 2011 (rec. 210/2010 ), viene determinado por la obtención de una ventaja o la eliminación del un perjuicio como consecuencia de la anulación de los Reales Decretos recurridos y ningún beneficio reporta a la esfera jurídica del Grupo Parlamentario recurrente -ni a sus integrantes- la estimación del recurso y consiguiente anulación de los nombramientos, pues la propuesta de tales nombramientos corresponde siempre al Gobierno, sin que el Grupo Parlamentario tenga posibilidad alguna de su modificación que es lo que, en su caso, le podría otorgar ese imprescindible interés legitimador -de haber ostentado capacidad procesal-, o, si su voto hubiera sido determinante del veto del Congreso para tales nombramientos, circunstancia que no acontece.

En realidad, lo que late en la demanda es una crítica a la legalidad del procedimiento del nombramiento del Presidente y Consejeros del Organismo, materia respecto de la que nuestro ordenamiento no contempla el ejercicio de la acción pública, por lo que, incluso, de haberseles reconocido capacidad procesal, no tendrían legitimación "ad causam", presupuesto esencial para la válida constitución de la relación jurídica procesal.

Obsérvese que, salvando las lógicas diferencias con los Partidos Políticos -con personalidad jurídica y, en consecuencia, capacidad procesal-, la mera función política de carácter general que constitucionalmente tienen atribuida no es bastante para conferirles legitimación para impugnar una actuación administrativa, si no existe una conexión específica, un vínculo entre la organización accionante y la pretensión que se ejercita, es decir, entre su actividad o sus fines y el objeto del debate procesal de que se trate, tal como hemos declarado en SSTS de 6 de abril de 2004 (rec. 34/2002 ), 18 de enero de 2005 (rec. 22/2003 ), 20 de enero de 2009 (rec. 1238/2006 ), y, últimamente, en la Sentencia dictada en el recurso de casación 4453/2012, en la que hemos apreciado, en sintonía con el Auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso - Administrativo de la Audiencia Nacional, de 18 de octubre de 2012 , la falta de legitimación del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) para impugnar la Orden HAP/1182/2012, de 31 de mayo (BOE de 4 de junio), que desarrollaba la Disposición Adicional Primera del Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo (BOE del día 31).

Y este mismo criterio es el que sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 29 de junio de 2004 , al interpretar el art. 230 CE .

Finalmente, no olvidamos que esta misma Sala Tercera, en su Sentencia de 7 de febrero de 2007 (recurso de casación nº 2946/2003 ), reconoció legitimación para accionar a un Grupo Municipal, cuyos integrantes (Concejales), además de haber acordado por unanimidad la interposición del recurso, habían -y esto a nuestro juicio es esencial- discrepado todos ellos de los acuerdos municipales combatidos. Y decimos que es esencial porque el art. 63.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local atribuye legitimación para accionar en el orden contencioso-administrativo contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico a "Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos", y la legitimación se otorgaba en la Sentencia al Grupo municipal para " sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar..." .

Existe, pues, en el ámbito municipal, una atribución legal a los Concejales de capacidad y legitimación para impugnar los acuerdos municipales de los que disientan, actuando el Grupo Municipal, en el caso examinado por la Sentencia, en representación de los Concejales que lo integraban y en defensa de los derechos que, en su condición de tales, les otorga, en ese caso el precitado art. 63.1.b) de la Ley de Régimen Local : el ejercicio de acciones contra los actos y acuerdos de la corporación frente a los que hubieran emitido su voto discrepante, y, este pronunciamiento, en opinión mayoritaria de la Sala, no es aquí trasplantable porque no existe tal atribución legal a los Diputados.

#### **Sexto.**

Resumen y corolario de cuanto se ha expuesto y dado que los Grupos Parlamentarios: a) no tienen personalidad jurídica (a diferencia de lo que ocurre con los Partidos Políticos que, teniendo personalidad, gozan de plena capacidad procesal, situándose, en su caso, el debate en el terreno de su legitimación "ad causam"), b) no existe Ley que les atribuya capacidad procesal "in genere" en el proceso contencioso-administrativo (capacidad procesal que la doctrina del Tribunal Constitucional les reconoce a los solos efectos de la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes, artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ) , y, c) que los derechos ínsitos en la función representativa de los Diputados integrantes del Grupo Político UPyD no están afectados por los Reales Decretos recurridos (intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias y el control de idoneidad que pretenden realizar, de estimarse la demanda y si se ordenara repetir aquéllas , pudo realizarlo perfectamente en su momento), ha de conducir, con estimación de la excepción procesal opuesta por el Abogado del Estado, a inadmitir el recurso por falta de capacidad procesal o legitimación "ad procesum".

#### **Séptimo.**

En aplicación del art. 139.1 y . 3 de la Ley Jurisdiccional , procede condenar en costas a la parte demandante, cuya cuantía máxima, por todos los conceptos, queda limitada a 5.000 € .

### **FALLAMOS**

Que INADMITIMOS - en aplicación del art. 69.b) en relación con el art. 18 de la Ley de la jurisdicción contencioso-Administrativa - el recurso contencioso-administrativo número 2/ 64/2013, interpuesto por GRUPO PARLAMENTARIO DE UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPyD), representada por la Procuradora D<sup>a</sup> María José Bueno Ramírez, contra los Reales Decretos 1732/12 de 28 de diciembre, 1733/2012 de 28 de diciembre, 138/2013 de 22 de febrero, y 139/2013 de 22 de febrero, del Consejo de Ministros, por los que se nombra, respectivamente, a D. Eduardo , Presidente, y, a D.<sup>a</sup> Candelaria , D.<sup>a</sup> Marcelina y D. Leonardo , Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear. Con condena en costas, con el límite cuantitativo máximo de 5.000 €, al demandante.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Ricardo Enriquez Sancho D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez D. Pedro Jose Yague Gil D. Rafael Fernandez Montalvo D. Manuel Vicente Garzon Herrero D. Segundo Menendez Perez D. Nicolas Maurandi Guillen D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo D. Octavio Juan Herrero Pina D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernandez D. Emilio Frias Ponce D. Jose Diaz Delgado D. Eduardo Calvo Rojas D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco D<sup>a</sup>. Maria del Pilar Teso Gamella D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Jose Antonio Montero Fernandez D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor D. Diego Cordoba Castroverde D. Jose Juan Suay Rincon D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano D. Ramon Trillo Torres D. Vicente Conde Martin de Hijos D. Manuel Martin Timon D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Juan Gonzalo Martinez Mico D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

---

VOTO PARTICULAR

FECHA:05/03/2014

*VOTO PARTICULAR Que formulan los Excmos. Sres. D. Emilio Frias Ponce y D. Manuel Martin Timon contra la Sentencia del Pleno, de fecha 5 de marzo de dos mil catorce, dictada en el recurso contencioso administrativo número 2/64/2013 y al que se adhiere el Excmo. Sr. D. Jose Juan Suay Rincon.*

Con el mayor respeto y acatamiento de la decisión mayoritaria, consideramos que la duda que plantea la cuestión de la personalidad jurídica de los Grupos Parlamentarios, debía haberse resuelto en sentido favorable a la parte recurrente, por las razones que exponemos a continuación.

Es cierto que la persona jurídica, a medio camino entre la realidad y la ficción no puede compararse con la persona física. Pero también lo es que uno de los caracteres de la personalidad jurídica es la de ser indivisible, pues no existen personalidades jurídicas parciales ni personalidades jurídicas para unos efectos y para otros no.

Dicho de otra manera, la personalidad jurídica se tiene o no se tiene.

Pues bien, la Sentencia de la que discrepamos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, reconoce capacidad procesal a los grupos parlamentarios para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo ("ius in officium").

Y entonces carece de sentido que se niegue personalidad jurídica a quien se le reconoce para la defensa de derechos fundamentales de sus miembros. ¿Cómo puede explicarse que quien actúa en representación de individuos en la defensa de derechos fundamentales no tiene personalidad jurídica?

Por otra parte, no cabe dar a la Sentencia del Tribunal Constitucional 251/2007, de 17 de Diciembre , la interpretación que defiende la mayoría.

Esta Sentencia resolvió el recurso de amparo 5487/2003, interpuesto por un Grupo Parlamentario contra una providencia de la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , por la que se denegó su personación en un procedimiento de ejecución sobre ilegalización de un partido político.

La queja del Grupo Parlamentario se centraba en que la negativa de la Sala Especial del artículo 61 Ley Orgánica del Poder Judicial , del Tribunal Supremo a tenerlo por personado en calidad de parte en el procedimiento de ejecución de la Sentencia de 27 de marzo de 2003 , había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso.

Y la Sentencia del Tribunal Constitucional, desde la perspectiva del artículo 24.1 de la Constitución española , declara la insuficiencia de la razón aducida para denegar al grupo parlamentario recurrente en amparo su personación en el referido procedimiento de ejecución.

El Tribunal Constitucional, eludiendo expresamente el art. 23.2 de la Constitución Española , admite la capacidad procesal de los grupos parlamentarios ante los Tribunales ordinarios.

Después de esta Sentencia, entendemos que los Grupos Parlamentarios pueden acudir a los Tribunales, como cualquier otra persona, se vulnere o no el artículo 23.2 de la Constitución y afecte o no al ejercicio del cargo representativo de los parlamentarios que lo integran, debiendo reconocerse que actúan como si de persona jurídica se tratase, tanto en sus actuaciones internas como externas al Parlamento, aunque no tengan el reconocimiento legal de la personalidad jurídica.

Cuestión distinta es la legitimación "ad causam", o capacidad para iniciar un concreto proceso, que en este caso la recurrente, como declara la sentencia, no la tenía,

Por lo expuesto, consideramos que debió reconocerse al Grupo Parlamentario recurrente capacidad procesal (legitimación "ad procesum"), aunque luego se llegará asimismo a la inadmisión por la falta de legitimación "ad causam".

D. Emilio Frias Ponce D.Manuel Martin Timon  
D. Jose Juan Suay Rincon

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

---

VOTO PARTICULAR

FECHA:05/03/2014

*VOTO PARTICULAR Que formula la Magistrada D<sup>a</sup>.Maria Isabel Perello Domenech, al que se adhieren los Magistrados D.Jorge Rodriguez-Zapata Perez, D.Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, D<sup>a</sup>.Celsa Pico Lorenzo, D<sup>a</sup>.Margarita Robles Fernandez, D.Eduardo Calvo Rojas, D.Jose Maria del Riego Valledor, y D.Jesus Ernesto Peces Morate,respecto a la sentencia pronunciada por el Pleno de la Sala de lo Contencioso-*

*Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2014, en el recurso contencioso -administrativo número 64/2013.*

Con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con la misma en atención a las razones que defendí durante su deliberación en el Pleno y que expongo a continuación.

#### **Primero .-**

La decisión mayoritaria del Pleno la Sala ha acogido la alegación del Abogado del Estado de que el presente recurso contencioso-administrativo resulta inadmisibile por carecer el grupo parlamentario recurrente de capacidad, al no tener reconocida, como tal grupo parlamentario, personalidad jurídica, con la consiguiente entrada en liza de la regla procesal del artículo 18 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, a cuyo tenor, en cuanto ahora interesa, los grupos, uniones y entidades no dotadas de personalidad jurídica "tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente". Se afirma, en este sentido, dicho sea en resumen, que al no haber ninguna norma en el Derecho vigente que reconozca personalidad jurídica a los grupos parlamentarios, y no haber tampoco ninguna norma que les atribuya la capacidad para litigar en este Orden Jurisdiccional, va de suyo que en aplicación de dicho precepto no se les puede reconocer la capacidad para sostener el recurso contencioso -administrativo.

El razonamiento parece inicialmente (sólo inicialmente) irreprochable, pues es desde luego cierto que no se ha localizado en el Derecho español ninguna norma que de forma expresa reconozca personalidad jurídica a los grupos parlamentarios, ni hay tampoco ninguna norma que partiendo de esa falta de personalidad jurídica aun así les atribuya de forma también expresa la capacidad para comparecer en juicio

Sin embargo, un examen más detenido de la cuestión permite descartar tal apreciación y afirmar la admisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, pues, en efecto, como se explicará a continuación, primero, no puede sostenerse radicalmente que los grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica (puede, por el contrario, afirmarse una personalidad, siquiera parcial e instrumental, y limitada a la atribución de su capacidad para litigar); y segundo, tampoco puede afirmarse con similar radicalidad que una vez negada esa personalidad, y siendo por ende el grupo recurrente una entidad no personificada, el recurso sea por tal razón inadmisibile.

#### **Segundo .-**

En efecto, el Ordenamiento actualmente vigente permite afirmar una personalidad jurídica de los grupos parlamentarios suficiente para aceptar su válida comparecencia en juicio, sin temor a basar esta apreciación en especulaciones carentes de base normativa.

A estos efectos, ha de partirse de la toma en consideración de la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, que la mejor doctrina científica sostiene y de la que se hace eco la propia sentencia mayoritaria de la que ahora se discrepa.

Así, partiendo de la base de que la caracterización asociativa de los grupos parlamentarios es la que mejor explica su naturaleza, constitución y pautas de actuación, no puede dejar de tenerse en cuenta que en el marco de la antigua y derogada Ley de Asociaciones de 1964, se discutía por la doctrina si las asociaciones adquirían personalidad jurídica desde su constitución o bien si esa personalidad se adquiría posteriormente por obra de su inscripción registral. En cambio, a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo, de Asociaciones, la cuestión no ofrece ya dudas, pues su artículo 5, tras apuntar que las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, añade que el acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional en documento público o privado, y más aún, puntualiza que "con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar", sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los solos efectos de publicidad. Es verdad que esta Ley Orgánica 1/2002 excluye de su ámbito de aplicación a los partidos políticos y demás agrupaciones reguladas por leyes especiales (art. 1.3), pero aun así, la regla que se acaba de anotar no deja de ser indicativa de que el principio general de nuestro Ordenamiento vigente es que las entidades de base asociativa adquieren personalidad jurídica por el hecho de su constitución y no por obra de formalidades litúrgicas posteriores.

Pues bien, no se aprecian razones suficientes para rechazar la aplicación al menos analógica de esta regla a los grupos parlamentarios, siquiera sea a los limitados efectos de reconocer su personalidad jurídica para litigar, ya que si con carácter general se dice que las asociaciones quedan personificadas con el otorgamiento de su acta de constitución, no hay inconveniente legal alguno para sostener lo mismo respecto de los grupos parlamentarios válidamente constituidos conforme al Reglamento de la Cámara correspondiente, que no son más que agrupaciones de parlamentarios, de base asociativa y configuración legal, constituidas por exigencia de los reglamentos parlamentarios como vehículo imprescindible en la dinámica parlamentaria para que las funciones de los cargos electos se desarrollen.

Puede, pues, concluirse, por las razones expuestas, que cabe afirmar la personalidad jurídica de los grupos como agrupaciones de parlamentarios de base asociativa, aunque sea una personalidad parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen. Se explica, así, partiendo de esta tan resaltada naturaleza asociativa de los grupos (que la misma decisión mayoritaria de la Sala ha asumido), la doctrina científica que ha venido sosteniendo que por mucho que no exista ninguna norma positiva expresa y específicamente atributiva de personalidad jurídica a los grupos parlamentarios no es menos cierto que dichos grupos actúan " como si la tuvieran "; pues, en efecto, la incardinación de la creación del grupo parlamentario en el artículo 22 de la Constitución sirve para reconocerles, si no una personalidad completa, sí al menos una parcial que les permita franquear la entrada no sólo al proceso constitucional de amparo sino también al proceso contencioso-administrativo.

Aceptada, pues, la personificación, aunque sea parcial e instrumental, de los grupos parlamentarios, huelga hacer disquisiciones sobre lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 18 de la Ley Jurisdiccional , que se refiere a las entidades no personificadas.

Y de cualquier modo, como razonaré a continuación, aun no aceptando el razonamiento y la subsiguiente conclusión a la que se acaba de llegar sobre la personificación jurídica de los grupos parlamentarios, aun así, el recurso seguiría siendo admisible desde la perspectiva de la configuración de los grupos parlamentarios como representantes orgánicos de los diputados que los componen.

### **Tercero .-**

Abundemos, en efecto, en esta línea discursiva que se acaba de apuntar, esto es, en las consecuencias que comporta la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, desde su caracterización como estructuras dotadas de subjetividad por las que los parlamentarios ejercitan de forma conjunta las facultades, derechos y deberes que el Ordenamiento les confiere.

Resulta, en este sentido, clarificadora la doctrina constitucional sobre la caracterización jurídica de los grupos parlamentarios y su trascendente función institucional.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha dictado diferentes resoluciones que han abierto el camino a la actuación procesal de los grupos parlamentarios. Aun cuando no ha llegado a afirmar expresis verbis una personalidad jurídica de los grupos parlamentarios propia y diferenciada, aún así les ha reconocido su capacidad y legitimación para recurrir, en una larga serie de sentencias y autos que constituyen al día de hoy un cuerpo doctrinal consolidado, por razones que interesa recalcar.

Así, la sentencia del Tribunal Constitucional 81/1991 de 22 de abril dice en su primer fundamento de Derecho lo siguiente (el resaltado en "negrita" no figura en el texto original):

"Subsanado por el Grupo parlamentario recurrente el defecto del poder exhibido por su representante en este proceso, defecto que había sido puesto de manifiesto por el Parlamento de Cataluña, queda por examinar la otra objeción de carácter procesal formulada por el Letrado del Parlamento respecto a la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, que originaría su carencia de capacidad de obrar y de la consiguiente capacidad procesal.

No puede aceptarse tal objeción. Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del favor actionis, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo . Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [ arts. 162.1 b) C.E . y 46.1 a) LOTC ], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación , así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran [ SSTC 31/1984 , 180/1988 y 36/1990 , entre otras].

Esta misma razón hace decaer asimismo la objeción, también formulada por el Letrado del Parlamento catalán, de que los grupos parlamentarios no son titulares del derecho a la participación política reconocido en el art. 23.1 C.E . Pues, en último término y con independencia de cuál de los derechos reconocidos en el citado art. 23 C.E . sea el que está en juego en el presente proceso, la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso " .

Estas consideraciones han sido reiteradas por el propio Tribunal Constitucional en sentencias posteriores como, a título de muestra, la STC 177/2002 de 14 de octubre . De singular interés es, en el mismo sentido, el Auto nº 193/2010 de 1 de diciembre, que señala en su fundamento de Derecho tercero:

"El concepto de interés legítimo, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, concurre en toda persona cuyo círculo jurídico pueda resultar afectado por la violación de un derecho fundamental, aunque la violación no se haya producido directamente en su contra, ya que en tales casos los recurrentes se encuentran, respecto de los derechos fundamentales invocados, en una situación jurídico-material que le confiere el interés legítimo que exige el art. 162.1 b) CE ( SSTC 84/2000, de 27 de marzo, FJ 1 , y 298/2006, de 23 de octubre , FJ 4). Ahora bien, no basta con un interés genérico en la preservación del derecho fundamental que se estime vulnerado, sino que es necesario que el recurrente se encuentre respecto a ese derecho fundamental en una situación jurídico-material identificable con un interés en sentido propio, cualificado o específico ( SSTC 13/2001, de 29 de enero, FJ 4 , y 240/2001, de 18 de diciembre , FJ 4; AATC 139/1985, de 27 de febrero ; 58/2000, de 28 de febrero , y 206/2006, de 3 de julio ). Con base en esta noción de interés legítimo, el Tribunal Constitucional ha admitido la legitimación para recurrir en amparo a entes que, sin perjuicio de no ser titulares del derecho fundamental invocado, pueden también actuar en representación de intereses legítimos de personas que por sí mismas tienen legitimación. Así, se ha admitido la legitimación de los sindicatos y de las asociaciones cuyo fin estatutario sea el de velar por el respeto y fomento de determinados derechos y libertades o que coincidan con los intereses profesionales de sus miembros ( SSTC 31/1984, de 7 de marzo, FFJJ 4 y 7; 180/1988, de 11 de octubre, FJ 2 , y 47/1990, de 20 de marzo , FJ 2) y también de los partidos políticos respecto de los integrantes de sus candidaturas electorales ( STC 298/2006, de 23 de octubre , FFJJ 4 y 5). En el concreto ámbito parlamentario, una reiterada doctrina constitucional viene reconociendo a los grupos parlamentarios, en tanto que ostentan la representación institucional de los miembros de las Cámaras que los integran, capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender eventuales vulneraciones de derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1 ; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1 ; 298/2006, de 23 de octubre, FJ 4 , y 361/2006, de 18 de diciembre ). Como se recuerda en la última de las Sentencias citadas esa representación y capacidad procesal reconocida a los grupos parlamentarios no constituye una excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación" .

En línea con este reconocimiento a los grupos de la capacidad para promover el amparo constitucional, la STC 361/2006 de 18 de diciembre singulariza y resalta la posición institucional de los mismos, señalando (FJ 5º) que

" es doctrina consolidada de este Tribunal que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991 de 22 de abril, F. 1 , y 177/2002 de 14 de octubre , F. 1), entre las que se incluyen sin duda, decimos ahora, las que tengan que ver con el ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios.

Como se nos recuerda en esta última Sentencia, con cita de la anterior, esta representación y capacidad procesal no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [ arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC ], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos. Como también se argumenta en ese lugar, ha sido frecuente que este Tribunal haya admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un grupo parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros ( SSTC 4/1992 de 13 de enero ; 95/1994 de 21 de marzo ; 41/1995 de 13 de febrero ; y 118/1995 de 17 de julio ).

Se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas . Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros ".

Los grupos parlamentarios no son el fruto más o menos coyuntural de una técnica asociativa ocasional y contingente, sino que en la realidad parlamentaria actual se presentan como un cauce imprescindible para que la actividad propia del Parlamento tenga lugar. Los parlamentarios electos actúan necesariamente a través de los grupos, al ser a través de estos como se canaliza la actividad parlamentaria por imperativo de los correspondientes reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (y en el ámbito autonómico de las Asambleas Legislativas correspondientes, que reproducen el mismo esquema organizativo).

Partiendo de esta base, es decir, partiendo de la alta significación institucional de los grupos parlamentarios, la doctrina constitucional que ha afirmado su capacidad para litigar en amparo lo ha hecho desde la consideración de los grupos como medio de representación institucional orgánica de los parlamentarios que los componen, bajo la consideración última de que el grupo, como organización, es precisamente el vehículo de actuación de los parlamentarios. De esta forma, aun asumiendo como punto dialéctico de partida que las facultades, derechos y deberes procesales pertenecen y se imputan a los miembros del grupo (a los diputados en este caso), aun así, es no menos evidente que según los reglamentos orgánicos de las Cámaras esos derechos y deberes, facultades y potestades, son ejercidos por aquellos precisamente a través del grupo, por razones organizativas de racionalización y optimización del trabajo parlamentario, y también por el interés de la sociedad que identifica así en mayor y mejor medida las distintas opciones políticas y los planteamientos que cada grupo defiende. Resulta, así las cosas, lógico que se reconozca al grupo parlamentario la capacidad para accionar, pues la economía procesal justifica que se habilite al grupo para litigar como representante orgánico de los parlamentarios que lo componen (de manera que los resultados del proceso repercutan sobre los miembros del grupo), a fin de evitar que tengan que ser necesariamente todos y cada uno de los que lo componen quienes litiguen de forma personal e individualizada como litisconsortes.

Desde este punto de vista, la atribución de la capacidad al grupo parlamentario viene dada precisamente por su condición de representante orgánico de los parlamentarios que en él se agrupan o asocian y cuya capacidad no ofrece dudas.

Y a su vez, corolario de cuanto se acaba de razonar es que una vez más no resulta necesario ni procedente problematizar la cuestión de la admisibilidad del recurso en atención a lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 18, pues una vez afirmada la caracterización del grupo como representante orgánico de los diputados y diputadas que lo componen, la capacidad del grupo parlamentario se liga o anuda a la capacidad de esos diputados y diputadas, personas físicas incuestionablemente dotadas de capacidad y que extienden esa capacidad sobre el grupo parlamentario que los aglutina. La actuación procesal del grupo parlamentario no es, pues, más que una articulación instrumental de la actuación procesal de esos diputados y diputadas, que del mismo modo que pueden interponer el recurso en su propio y particular nombre y derecho, agrupados en litisconsorcio activo, también pueden preconstituir esa agrupación a través del grupo parlamentario.

#### **Cuarto .-**

Ante el hecho evidente del reconocimiento de capacidad a los grupos parlamentarios para comparecer ante el Tribunal Constitucional, se ha opuesto que esa es una atribución de capacidad predicable únicamente del recurso de amparo constitucional y no extensible al ámbito de la Jurisdicción. Pues bien, el argumento no es convincente, dado que las razones que justifican la atribución de capacidad en sede constitucional son extensibles al contencioso-administrativo, y de hecho esta misma Sala Tercera del Tribunal Supremo lo ha entendido así.

No cabe sino insistir en que las resoluciones transcritas del Tribunal Constitucional se insertan en una línea dialéctica que liga la capacidad procesal de los grupos parlamentarios al hecho de que dichos grupos actúan en defensa de los derechos e intereses de sus miembros, como representantes de estos. Partiendo de la base asociativa de los grupos, el ejercicio de la acción por el Grupo no hace más que poner de manifiesto y exteriorizar de forma unitaria la voluntad de recurrir de los parlamentarios que lo componen. Dicho sea de otro modo, la iniciativa del grupo al interponer el recurso no será más que un trasunto de la voluntad de interponerlo de los propios parlamentarios que lo integran y cuya propia capacidad para accionar no ofrece dudas. Desde esta perspectiva, la afirmación de la capacidad para ser parte del grupo parlamentario se anuda a la constatación de la capacidad de sus miembros y a la acreditación de la voluntad concorde de los mismos de ejercitar la acción. Carece, por tanto, de sentido inadmitir, por falta de capacidad, el recurso promovido por el grupo parlamentario cuando ha quedado justificada la voluntad coincidente de accionar por parte de los cargos electos que lo han constituido y cuya capacidad resulta incuestionable.

Pues bien, esta forma de razonar es extensible sin dificultad al ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como, por cierto, ha reconocido esta propia Sala del Tribunal Supremo.

Ciertamente, la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, expresamente citada en la fundamentación jurídica de la sentencia de la que ahora se discrepa, aceptó un "considerando" de la sentencia entonces apelada en el que se decía que los Grupos Parlamentarios no están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen,

" siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras " (dejando así expuestas unas consideraciones a las que se han remitido acriticamente las posteriores sobre la cuestión). Empero, esta sentencia difícilmente puede ser empleada con la intención de apuntalar el voto mayoritario de la Sala, no sólo porque se dictó hace más de veinticinco años y no pudo tener en cuenta ni la acusada evolución posterior del Ordenamiento ni la no menos acusada evolución de la doctrina constitucional y de la propia jurisprudencia en torno a los conceptos de capacidad para litigar e interés legitimador de los recurrentes; sino también y sobre todo porque, como inmediatamente se explicará, en ella se reconoció la posibilidad de una válida comparecencia de los grupos cuando eso se hace con la aquiescencia acreditada de sus integrantes, que es justamente lo que ha ocurrido en el concreto caso que ahora nos ocupa.

En efecto, esta sentencia de 27 de noviembre de 1985 , en la que la decisión mayoritaria de la Sala pretende apoyarse para argumentar la falta de capacidad del grupo parlamentario recurrente, si se lee en su integridad conduce, muy al contrario, a la conclusión opuesta, esto es, a la admisibilidad del presente recurso. En efecto, en dicha sentencia, al asumir los considerandos de la sentencia apelada, se acogió también un razonamiento en el que se afirmaba que "si bien se reconoce capacidad para ser parte a las denominadas uniones sin personalidad, la comparecencia de éstas en el proceso ha de realizarse precisamente con la concurrencia necesaria de todos sus integrantes o uno de ellos apoderado por los demás" , lo cual se sitúa en la misma línea que la tesis que se expone ahora en este voto particular, esto es, en línea con la vinculación de la capacidad del grupo a la capacidad de sus componentes. Es verdad que seguidamente se rechazaba, con carácter general, que los grupos parlamentarios tengan personalidad jurídica, pues según decía la Sala estos son meras uniones de parlamentarios sin personalidad jurídica, pero inmediatamente a continuación la propia Sala recuperó la perspectiva de examen que había sentado antes, reprochando al grupo parlamentario entonces actor que el recurso se había promovido por una unión sin personalidad (el grupo) y sin que constase la actuación de " todos sus integrantes o uno de ellos representando debidamente al conjunto ". Claramente se infiere de este razonamiento que si hubiese constado en autos esa actuación (decisión y voluntad de litigar) de los componentes del grupo, la conclusión de la Sala habría sido, en el concreto punto que ahora interesa, otra y distinta.

Pero más aún, esta forma de razonar se ha consolidado posteriormente, en sentencias como la de esta misma Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2007 (recurso de casación nº 2946/2003 ); sentencia que aun referida a los grupos municipales, y no a los grupos parlamentarios de las Asambleas legislativas, sienta un criterio que puede considerarse extensible sin violencia a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados. Leemos en los fundamentos de Derecho 5º y 6º de esta sentencia lo siguiente:

"[...] Sostiene el representante procesal del Ayuntamiento de Barcelona que el Grupo Municipal en el que se integran los Concejales de un Partido Político carece de legitimación para impugnar los acuerdos del Ayuntamiento, aunque los miembros del Grupo hubiesen disentido del acuerdo adoptado, ya que el artículo 63.1 b) de la Ley de Bases de Régimen Local confiere tal legitimación exclusivamente a los Concejales a título individual.

No cabe duda de que, como ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo en sus Sentencias de fechas 16 de mayo de 1994 (recurso de casación 627/1993 ) y 16 de diciembre de 1999 (recurso de casación 3333/1994 ) la función de los Grupos Municipales es estrictamente corporativa y se desarrolla en el ámbito interno, sin que puedan sustituir a los Concejales, que los integran, en el ejercicio de sus facultades, entre las que está la emisión del voto y el ejercicio de acciones frente al acuerdo municipal del que expresamente hubiesen discrepado, de manera que el Concejale de un Grupo Municipal, que personalmente hubiese aceptado un acuerdo, no está legitimado para impugnarlo aun cuando el resto o la mayoría del Grupo hubiesen emitido su voto en contra, y, a la inversa, es decir que, aunque el resto o la mayoría del Grupo de los Concejales del Grupo hubiese contribuido a la adopción del acuerdo, el disidente está legitimado ex artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local para deducir contra él el oportuno recurso contencioso-administrativo.

Se ha de considerar, por tanto, correcta la tesis que sostiene el Ayuntamiento recurrido, aun cuando éste admitió a trámite, sustanció y resolvió el recurso de reposición que había deducido el mismo Grupo Municipal contra el acuerdo en cuestión, de manera que en sede jurisdiccional defiende un criterio distinto al que ha mantenido en vía administrativa, en la que consideró legitimado al Grupo para interponer recurso de reposición.

Con independencia de que el Ayuntamiento haya actuado, al invocar la falta de legitimación del Grupo Municipal demandante, en contra de sus propios actos, lo relevante es que, en el caso enjuiciado, concurren circunstancias que impiden estimar la causa de inadmisión por falta de legitimación activa del indicado Grupo.

Todos los Concejales del Grupo Municipal de Convergència i Unió en el Ayuntamiento de Barcelona votaron en contra del acuerdo del Pleno Municipal relativo a la concesión del dominio público para la construcción y explotación de un equipamiento hotelero y de un quiosco cafetería, y, como tales Concejales disidentes, componentes de ese Grupo Municipal, dedujeron el oportuno recurso de reposición a través del Grupo, el que fue desestimado en otro Pleno Municipal, en el que todos los Concejales del mismo Grupo volvieron a expresar su voto en contra, procediendo la Secretaría General del Ayuntamiento a notificar al Concejale Portavoz del Grupo Municipal de Convergència i Unió la resolución desestimatoria del recurso de reposición, haciéndole saber los

recursos admisibles y el plazo para interponerlos, según hemos expuesto al analizar los dos motivos de casación alegados.

Presentado el escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo por un Procurador, en nombre y representación del Grupo Municipal de Convergència i Unió en el Ayuntamiento de Barcelona, la Sala de instancia ordenó requerir al Procurador comparecido para que, en el plazo de diez días, aportase certificación del acuerdo por el que el Grupo Municipal recurrente adoptó la decisión de interponer recurso, quien, con fecha 19 de marzo de 2002, presentó certificación, en la que se hace constar que, reunidos todos los concejales del Grupo Municipal Convergència i Unió el día 9 de enero de 2002, adoptaron por unanimidad el acuerdo de interponer recurso contencioso-administrativo contra ambos acuerdos municipales impugnados.

[...] Si bien es cierto que el Grupo Municipal comparecido como demandante no estaría legitimado para ejercitar acciones en nombre de Concejales que no hubiesen discrepado de los acuerdos municipales combatidos o que no hubiesen expresado su voluntad de recurrirlos, en este caso se ejercita la acción por esa agrupación de Concejales, prevista legalmente ( artículos 20.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y 23 del Reglamento de Organización , funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986), cuando todos ellos habían votado en contra de los acuerdos de la Corporación y han manifestado la decisión unánime de ejercitar contra dichos acuerdos las oportunas acciones en sede jurisdiccional, de manera que, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 18 y 19.1 b) de la Ley de esta Jurisdicción , debe considerarse al Grupo Municipal demandante legitimado para sostener las referidas acciones, porque si cada uno de los Concejales, que forman el Grupo, está legitimado para impugnar esos acuerdos al haber votado en contra de ellos y expresado su decisión de recurrirlos en vía contencioso-administrativa, no cabe negar legitimación al Grupo Municipal, en que legalmente se integran, para sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar, razón por la que la aducida causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del demandante debe ser también rechazada".

Las consideraciones que se acaban de transcribir resultan, mutatis mutandis , predicables del presente caso. Al igual que en el caso entonces resuelto en esa sentencia de 7 de febrero de 2007 , también en este ha quedado justificado y acreditado en autos que el sustrato personal del grupo parlamentario dejó constancia de su voluntad unánime e indubitada de interponer y sostener el recurso, al aportar, en cumplimiento del artículo 45.2.d) de la Ley Jurisdiccional el acta de la reunión del grupo en la que los diputados comparecientes acordaron "por unanimidad" la interposición del recurso contencioso-administrativo. A la vista de este dato, debe decaer la objeción formulada por el Sr. Abogado del Estado, pues en todo caso el recurso resulta admisible en cuanto interpuesto en nombre de una entidad de base asociativa que representa el interés de unos diputados que han manifestado unánimemente su intención y decisión de promoverlo.

Pudiéndose añadir que la sentencia de 7 de febrero de 2007 que se acaba de transcribir en cuanto interesa no constituye una muestra jurisprudencial puntual y aislada, sino que expresa unas pautas que resultan coherentes con lo razonado en otras resoluciones de esta misma Sala.

Es de singular interés en este punto la sentencia de 16 de mayo de 1994 (recurso de casación nº 627/1993 ), en la que estaba en juego precisamente la capacidad para promover el recurso de un grupo municipal. Esta sentencia reconoce en su fundamento de Derecho cuarto que el problema de la legitimación para recurrir en cualquier tipo de proceso es análogo para los grupos municipales y los grupos parlamentarios, y aunque rechaza inicialmente la capacidad para litigar y la legitimación del grupo municipal ahí recurrente, no obstante declara finalmente que el recurso es admisible en atención al dato de que aun cuando el recurso había sido interpuesto formalmente en nombre del grupo municipal actor, no obstante, constaba la voluntad de interponerlo de la concejal portavoz del mismo. Leemos, así, en esta sentencia: "[...] el principio «pro actione» determina que el ejercicio de la facultad de subsanación haya de concederse no sólo para remediar los defectos formales de los actos procesales sino todas aquellas situaciones que puedan conducir a una declaración de inadmisibilidad del recurso y que puedan evitarse sin desvirtuar la finalidad del proceso ni violentar la voluntad de cuantos en él intervienen. En el supuesto ahora contemplado el Abogado representante procesal de la parte recurrente, si bien ha interpuesto el recurso en nombre y representación del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Valencia, lo ha hecho en virtud de un poder otorgado por doña Micaela . que interviene en su propio nombre, como Concejala del Ayuntamiento de Valencia y también como portavoz del Grupo Municipal Socialista en dicha Corporación y es evidente que con arreglo a dicho poder el representante procesal de aquella parte pudo haber comparecido en representación de doña Micaela ., cuyo voto contrario al acuerdo impugnado, así como el de todos los concejales del grupo, consta en el expediente administrativo remitido. La efectividad de la tutela judicial requerida en el presente supuesto habría exigido que la Sala de instancia hubiera dado al representante procesal del Grupo Municipal recurrente la facultad de subsanar su falta de legitimación compareciendo en el plazo de diez días que establece el artículo 129 LJCA , conforme al mismo poder ya presentado, en nombre y representación de doña Micaela . en su condición de concejala del Ayuntamiento de Valencia y al no haberlo hecho así la Sala de instancia ha de estimarse este recurso de casación y casarse el auto objeto del mismo ". Así, aunque sea a través de una línea argumental distinta, se llegó en esta sentencia de 1994 a la misma conclusión que en este voto particular se

sostiene y que la mayoría de la Sala ahora ha rechazado, esto es, que el recurso promovido en nombre del grupo es admisible en la medida que se justifique la decisión de los componente del mismo de interponerlo, como aquí y ahora, precisamente, ocurre.

En esta misma línea se dicta la posterior sentencia de esta Sala Tercera de 30 de junio de 2008, recaída en el recurso de casación nº 399/2004 .

Así las cosas, la decisión mayoritaria de la Sala, pretendiendo ampararse en la jurisprudencia, realmente se aparta de ella, y lo hace además en detrimento del primer y primordial derecho de los justiciables ex art. 24 CE , que es el de acceso a la jurisdicción. Hasta ahora, la jurisprudencia, aunque haya negado personalidad jurídica a los grupos de cargos electos, no ha dejado de admitir los recursos promovidos por esos grupos cuando ha tenido por justificada la voluntad de litigar de sus miembros. En este caso, sin embargo, se ha excluido radicalmente esta posibilidad, sin explicar tal apartamiento de la jurisprudencia, siendo como era tal explicación especialmente necesaria cuando está en juego la propia admisibilidad del recurso.

#### **Quinto .-**

Llegados a este punto, ha de hacerse una precisión adicional. Como se acaba de ver, de la jurisprudencia reseñada se desprende que aun asumiendo dialécticamente que no constara la voluntad coincidente de accionar de los miembros del grupo que constituyen el sustrato asociativo del mismo, lo correcto no sería inadmitir el recurso sin más, sino requerirles en trámite de subsanación para que manifestasen si la acción ejercitada formalmente por el grupo respondía fielmente a su propia voluntad de recurrir.

Ni siquiera esto habría sido preciso en el presente proceso contencioso-administrativo, por el hecho ya resaltado de que en este caso al grupo parlamentario recurrente se le requirió para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 45.2.d) de la Ley de la Jurisdicción , precepto que, por cierto, exige la acreditación de la voluntad de recurrir a las "personas jurídicas", y el grupo parlamentario demandante cumplió lo requerido aportando una certificación del acta de la sesión del grupo parlamentario en la que por unanimidad (dato este de singular trascendencia) se acordó la interposición del presente recurso contencioso- administrativo; quedando así despejada cualquier duda sobre la efectiva intención de recurrir de los diputados que componen el grupo parlamentario de UPyD.

En efecto, por diligencia de ordenación del día 6 de marzo de 2013 se requirió a la parte actora para (entre otros extremos) acreditar la representación que decía ostentar, siendo así que la parte actora no permaneció inactiva ante tal requerimiento sino que cumplimentó el trámite mediante escrito de fecha 15 de marzo siguiente, por el que aportó una escritura de poder para pleitos otorgada por Dña. Nuria , portavoz del grupo parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, en nombre del citado grupo; y una certificación expedida por esa misma Sra. que incorpora el contenido del acta de la reunión del grupo parlamentario, celebrada el día 18 de febrero de 2013, en la que se acordó por unanimidad de los comparecientes la interposición del recurso y la habilitación a la totalidad de sus miembros para que cualquier de ellos actuando solidaria e indistintamente pudieran comparecer ante notario con el objeto de llevar a público el acuerdo de recurrir. A la vista de esta documentación aportada por la parte actora, se dictó diligencia de ordenación de fecha 19 de marzo de 2013 por la que se admitió a trámite el recurso, teniéndose por personada a la representación procesal del Grupo parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, e indicándose expresamente en dicha diligencia que " se tiene por cumplimentado los requisitos establecidos en el artículo 45 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa ". Quedó, así, justificada la habilitación por parte del grupo parlamentario a su portavoz para otorgar el Poder para litigar, del mismo modo que quedó justificada la decisión unánime de sus miembros de interponer el presente recurso.

No puede dejar de llamarse la atención sobre la palmaria contradicción que supone que ahora en sentencia se niegue la personalidad jurídica del grupo parlamentario cuando anteriormente, en el seno del mismo proceso contencioso-administrativo, se le había exigido de oficio el cumplimiento de una regla procesal que se ha establecido precisamente para las personas jurídicas. Cabalmente, si se entendió necesario requerir al grupo para que acreditase la voluntad de sus componentes de recurrir, como se exige con carácter general para las personas jurídicas, y el grupo cumplió con lo requerido de forma más que satisfactoria, no tiene sentido venir ahora a decir que el recurso es inadmisibile porque el grupo no tiene personalidad o porque no consta la voluntad de los diputados que lo componente de litigar. Al contrario, desde el momento que la diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala que se acaba de citar tuvo por debidamente cumplidos los requisitos derivados del artículo 45 de la Ley Jurisdiccional , y la misma sentencia de la que se discrepa así lo reconoce y declara, no se alcanza a comprender por qué no se acude a este dato para tener por justificada la capacidad jurídica del grupo y por acreditada la decisión de los diputados de recurrir; con la consiguientemente declaración de la válida interposición del recurso, en línea con las pautas sentadas en la jurisprudencia antes citada.

**Sexto .-**

Se opone por la mayoría de la Sala a cuanto se acaba de apuntar que no cabe establecer comparaciones válidas entre el estatuto de los grupos municipales y los grupos parlamentarios porque en el caso de los grupos municipales se da la peculiaridad de que existe una específica previsión normativa que reconoce capacidad y legitimación a los concejales para impugnar los acuerdos municipales de los que disienten (ex art. 63.1.b] LBRL) mientras que los diputados no tienen reconocida una atribución legal semejante.

El argumento no es suficiente, porque no tiene en cuenta que los concejales ostentan, por supuesto, una específica legitimación atribuida por el Ordenamiento para la impugnación de los Acuerdos municipales de los que disientan, pero esa atribución no desplaza ni deja sin efecto la legitimación general que pueda asistirles de acuerdo con las reglas comunes de capacidad y legitimación de la Ley de la Jurisdicción; y este razonamiento es predicable de los diputados integrantes del grupo parlamentario recurrente y del mismo grupo que los representa, quienes, por mucho que no tengan reconocida una expresa habilitación ex lege para impugnar los Acuerdos de los que disientan, aun así ostentan, como no puede ser de otra forma, la misma legitimación de que gozaría cualquier persona para interponer recursos contencioso-administrativos conforme a las reglas generales de la Ley Jurisdiccional.

La cuestión, por tanto, se desplaza al juicio, necesariamente casuístico, sobre la legitimación de los diputados integrantes del grupo parlamentario recurrente, lo cual implica que la controversia sobre la legitimación "ad processum" acaba desembocando en la cuestión de la legitimación "ad causam", que es lo que ha hecho al fin y al cabo la decisión mayoritaria de la Sala aunque así no se reconozca de forma expresa.

**Séptimo .-**

En efecto, probablemente consciente de la dificultad que reviste afirmar la falta de capacidad del grupo parlamentario recurrente cuando figura tan sólidamente justificada la decisión de sus componentes de promoverlo y sostenerlo, puede anudarse la inadmisibilidad por falta de capacidad a una eventual falta de legitimación de esos mismos diputados que componen el grupo.

Ciertamente, el Abogado del Estado adujo en su contestación que la parte recurrente carece de legitimación procesal, pues no es suficiente -decía- para sostener la legitimación ante esta Jurisdicción la existencia de una relación entre la disposición que se pretende impugnar y los fines de política general que puedan perseguir los partidos como asociaciones de participación política. Negaba también legitimación el Abogado del Estado a los Diputados miembros del Grupo Parlamentario como tales, pues, afirmaba, esa pretendida legitimación no puede fundarse en el simple hecho del cargo público que desempeñan, toda vez que su campo de actuación propio es la representación política, pero no el de la genérica defensa de la legalidad ante los tribunales. Consideraba, en suma, el Abogado del Estado que el grupo parlamentario recurrente no ostenta un interés legítimo que le permita recurrir contra los Reales Decretos concernidos, pues de la validez o nulidad de tales nombramientos no van a obtener ningún beneficio o derecho reconocible jurídicamente, y el interés en el mantenimiento de la legalidad no es suficiente para justificar esa legitimación.

Estas alegaciones han sido acogidas por la Sala, por razones que no resultan suficientes, en mi criterio.

Partiendo de la base de que el examen de la legitimación para recurrir no puede descansar sólo en afirmaciones apriorísticas sino que debe ser fruto de la contemplación casuística y circunstanciada de cada pleito, en este caso hay circunstancias propias del procedimiento administrativo aquí concernido que permiten afirmar sin temor a errar la plena legitimación del grupo parlamentario recurrente, como trasunto y proyección de la incuestionable legitimación de los diputados que lo componen.

Resulta, a estos efectos, necesario situar la intervención de los diputados recurrentes en el contexto del procedimiento de nombramiento del presidente y consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear. Este es un procedimiento básica y sustancialmente administrativo, en cuanto que iniciado por una propuesta del Ministro de Industria que el Consejo de Ministros asume, y culminado por un Real Decreto del Consejo de Ministros. La peculiaridad es que en el curso de dicho procedimiento se inserta un trámite de examen de los candidatos y candidatas por el Congreso de los Diputados, que puede dar lugar, en su caso, al veto de los candidatos propuestos por el Gobierno (veto que en este caso no se produjo). El trámite parlamentario no es un trámite de formulación de candidaturas nuevas o alternativas sino de puro examen de los méritos de los propuestos por el Gobierno, que se explica desde la función de fiscalización y control de la acción gubernamental que es típica del Poder legislativo. Esto es, la Ley 15/1980 ha erigido a los diputados del Congreso como fiscalizadores y garantes de la recta observancia de los requisitos de los aspirantes a que se refiere el artículo 5 de dicha Ley. Pues bien, precisamente porque los diputados intervienen en el procedimiento por expresa previsión de la Ley aplicable, en un trámite esencial (en cuanto que no disponible por el Gobierno), y en la función de control del Gobierno que les es propia, como garantes de su buen fin, resulta innegable que les asiste legitimación para discutir la decisión que finalmente se adopte en el mismo.

Tal es el caso ahora examinado, pues en la demanda se alega que el procedimiento que culminó con los nombramientos aquí cuestionados no cumplió debidamente la función que le era propia, al haberse dado la aceptación y nombrado finalmente a los candidatos y candidatas propuestos por el Gobierno, sin examinarse ni motivarse en debida forma su idoneidad, por haberse decidido el nombramiento en virtud de acuerdos extraparlamentarios de los Partidos políticos mayoritarios, en virtud de los cuales se decidió el reparto de los cargos de Consejero del Consejo de Seguridad Nuclear de acuerdo con un sistema de reparto de puestos por cuotas partidistas. Situado el debate procesal en este terreno dialéctico, es claro que con independencia de la valoración y eventual acogida que estas alegaciones merezcan, a través de ellas se ponen de manifiesto hechos que inciden, primero, sobre el ejercicio del cargo por los parlamentarios que conforman el grupo recurrente; segundo, sobre la competencia de control y garantía que a los diputados recurrentes se les ha atribuido en el procedimiento aquí concernido; y tercero, sobre la propia función institucional del Congreso de los Diputados; de manera que no cabe excluir su legitimación ni cabe afirmar que a través de este recurso se está defendiendo un mero y abstracto interés por la legalidad.

Y es que desde el momento que los diputados del Congreso tienen legalmente atribuida una intervención activa en este procedimiento para controlar los méritos y requisitos de los candidatos, en su anotada condición de garantes y fiscalizadores de la acción del Gobierno, resulta muy difícil afirmar que no tienen legitimación para discutir la decisión que finalmente se adopte.

Es cierto que la jurisprudencia ha señalado, en relación con los partidos políticos (pero con unas consideraciones que en principio pudieran ser predicables de los grupos parlamentarios y los diputados que los componen), que estos no tienen legitimación para la impugnación de cualquier disposición o acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento, pues " 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 disposición o acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos puedan perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquella disposición o acto equivaldría a reconocerles una acción popular " ( sentencia de 20 de enero de 2009, rec. 1238/2006 ).

Ahora bien, esta doctrina jurisprudencial no es, como se ha dicho, de aplicación al presente caso si sobre la base de la misma se pretende sostener la inadmisibilidad del recurso, toda vez que los diputados que forman el grupo recurrente no han reaccionado contra los Reales Decretos impugnados movidos solo por el mero afán de defensa de la legalidad objetiva sino también porque consideran que ni el Gobierno ni el Congreso de los Diputados han cumplido la función que les es propia, por causa de los acuerdos extraparlamentarios que desembocaron en los nombramientos cuestionados (que la parte recurrente denuncia que se produjeron en virtud de un reparto por cuotas partidistas entre los partidos políticos mayoritarios). Una vez más, hay que decir que este argumento podrá ser o no compartido y podrá ser o no acogido en un "fallo" estimatorio, pero de él se desprende un título legitimador suficiente para sostener el recurso.

Con ello no se está afirmando la atribución incondicionada de una legitimación de los diputados del Congreso basada en la mera defensa de la legalidad, sino el reconocimiento de una legitimación ligada a su condición de representantes populares a los que la Ley 15/1980 ha erigido como garantes del buen desarrollo y buen fin del procedimiento de nombramiento de los candidatos a consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear, en otras palabras, se trata de sujetos que son llamados por la ley a intervenir en el proceso de nombramientos del que se desprende el interés en el control del adecuado ejercicio de la potestad de nombramiento concernida.

No es ocioso recordar que como dice la sentencia de 25 de octubre de 2005 (rec. 3026/2003), « no existe contradicción alguna entre el hecho de reconocer la legitimación procesal y la eventual falta de éxito de la impugnación, y el ignorarlo no significa otra cosa que confundir los argumentos legales que pueden permitir la intervención en la causa... con las razones de fondo que puedan o no asistirle en el ejercicio de su pretensión ».

Por cierto, si se rechaza la legitimación del grupo parlamentario so pretexto de que la decisión aquí impugnada no afecta a sus derechos e intereses, resultaría obligado extender la misma conclusión a los diputados que componen el grupo y al Partido político al que pertenecen. Por las mismas razones, sería más que difícil encontrar a algún sujeto legitimado para recurrir los Acuerdos aquí impugnados, con lo que, al final, se produciría el efecto paradójico de que habiéndose afirmado inicialmente que estos Acuerdos son impugnables, de hecho se acabaría desembocando en su absoluta inimpugnabilidad; pues en efecto estos Acuerdos serían inimpugnables por no haber nadie legitimado para impugnarlos; quedando así excluidos del control judicial y en mayor medida que si se hubiera afirmado ( quod non ) su condición de actos políticos. La conclusión a que se llega apurando el razonamiento lleva a concluir que el mismo razonamiento es inaceptable.

Y en cualquier caso, carece de sentido afirmar que el interés del grupo recurrente (los diputados que lo componen) se agota con su posibilidad de intervenir en el trámite parlamentario de comparecencia de los candidatos y candidatas. Ha de reiterarse que si los diputados intervienen en el procedimiento es para controlar el cumplimiento del propósito de la Ley, a saber, que el nombramiento del Gobierno recaiga sobre personas de conocida solvencia técnica además de objetivas e imparciales. Si esa intervención de los diputados se agotase en

sí misma con ocasión de la comparecencia parlamentaria, de forma que no pudieran discutir los nombramientos finalmente adoptados, se degradaría de forma inaceptable la función de control y garantía que el Ordenamiento les ha conferido.

En fin, se hace referencia de forma parcial y descontextualizada unas palabras del representante del grupo recurrente en una de las sesiones relativas al examen de los candidatos y candidatas aquí concernidos, pero esas palabras no tuvieron por objeto, en modo alguno, aceptar sus requisitos para los cargos correspondientes. Al contrario, el portavoz del grupo se movió en un nivel previo a esa aceptación, explicando que rechazaba el procedimiento por considerarlo viciado ab initio, en sus propios cimientos. Las referencias a que no discutía la capacidad de los candidatos eran meramente dialécticas, para expresar que no quería hacer cuestión sobre esos extremos porque su crítica se situaba en un nivel previo y precedente al examen personal de la capacidad de los propuestos. Desde esta perspectiva, mal puede sostenerse una especie de consentimiento por los recurrentes a los nombramientos luego efectuados so pretexto de una supuesta vinculación a los propios actos.

#### **Octavo .-**

A lo anterior hay que añadir que negar legitimación a los diputados integrantes del grupo parlamentario, y al grupo parlamentario mismo que los representa, con el argumento de su falta de legitimación supone, una vez más, entrar en una abierta contradicción con lo acordado en resoluciones que se han dictado en este mismo proceso contencioso-administrativo.

En efecto, esta Sala acordó, con suspensión del señalamiento para votación y fallo inicialmente acordado, emplazar como parte codemandada al Congreso de los Diputados, y tal emplazamiento se justificó en Auto de 11 de febrero de 2014, bajo el argumento de que " es claro que las cuestiones planteadas por la parte actora afectan a la función del Congreso de los Diputados, por lo que resulta plenamente ajustado a la Ley de la Jurisdicción emplazar para contestación a este órgano constitucional, dicho sea esto sin prejuzgar ahora en modo alguno la trascendencia y prosperabilidad de las alegaciones formuladas y las pretensiones esgrimidas en la demanda ". Obsérvese, porque las palabras empleadas en esta resolución no son intrascendentes, que no se justificó el emplazamiento del Congreso de los Diputados en que el acto afectase a sus derechos o intereses legítimos, sino en que los términos de la impugnación deducida por la parte actora incidían o afectaban sobre la función institucional del Congreso. Pues bien, aplicando la misma forma de razonar, no hay duda de que el grupo parlamentario recurrente ha formulado su impugnación en términos que repercuten sobre la función institucional de los propios diputados que lo componen, desde el momento que en el procedimiento concernido la Ley ha establecido su intervención como garantes y controladores de la acción del Gobierno. Así las cosas, por la misma razón que se consideró pasivamente legitimado al Congreso de los Diputados, habrá que considerar activamente legitimados a los recurrentes.

#### **Noveno .-**

Pero aún admitiendo dialécticamente que cuanto se ha dicho supra no tiene fundamento, que los grupos parlamentarios no tienen al fin y al cabo personalidad jurídica, ni siquiera de carácter instrumental y parcial, y que tampoco es suficiente la afirmación de la capacidad para ser parte de los diputados y diputadas que integran el grupo. Pongámonos en la hipótesis dialéctica de que habiendo sido promovido el recurso en definitiva por una entidad sin personalidad, como es el grupo parlamentario actor, resulta insoslayable cumplir lo prescrito por el apartado 2º del artículo 18 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, que sólo permite accionar en este orden Jurisdiccional a las entidades sin personalidad que tengan reconocida tal facultad por Ley que expresamente así lo declare, lo que no es el caso, con la consiguiente e ineludible inadmisión del recurso.

Pues bien, una interpretación y aplicación en tan riguroso sentido del artículo 18.2º tan citado es incompatible con el espíritu de la norma y con el espíritu del Ordenamiento Jurídico en el que se inserta.

Ante todo, es preciso indicar el artículo 18 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, y singularmente su párrafo 2º, en su contexto histórico normativo. Dicho precepto presenta el contenido anotado desde la inicial redacción de la Ley 29/1998 de 13 de julio. Cuando se aprobó esta Ley, el párrafo 2º del artículo 18 no buscaba restringir la capacidad para litigar en el Orden contencioso-administrativo, por contraste con los demás Ordenes jurisdiccionales, sino, más bien, al contrario, ampliarla, en coherencia con los parámetros tradicionales del Derecho administrativo español, que ha reconocido históricamente como sujetos de derecho a uniones y grupos sin personalidad jurídica (así es claro en el caso del Derecho Tributario, o en el de la contratación administrativa a través de las llamadas "uniones temporales de empresas").

Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la Ley de la Jurisdicción 29/1998 no contiene (como tampoco la contenía la anterior Ley de 1956) una regulación general, propia y específica, de la capacidad para ser parte y la capacidad procesal, pues sólo se refiere de forma parcial y limitada a esta cuestión en este artículo 18. Partiendo de este dato, conviene reparar en que este precepto se remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), aunque con los matices que dicho precepto expresa, matices cuya plasmación en el texto legal tuvieron por objeto,

como se acaba de apuntar, no limitar el marco general de la Ley procesal civil sino ampliarlo, entre otros, en el sentido de abrir la puerta del proceso contencioso-administrativo a las uniones sin personalidad.

A este respecto, conviene no perder de vista que cuando se aprobó la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa 29/1998 y consiguientemente se derogó la Ley de la Jurisdicción de 1956 (que al regular la capacidad procesal en su artículo 27 no hacía referencia alguna a la capacidad de las entidades sin personalidad) todavía estaba en vigor la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, que no contenía ninguna regulación específica de la capacidad para ser parte, y sólo se refería sucintamente en su artículo 2 a la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio. Ahora bien, ese vacío se ha colmado con la nueva y vigente Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, que aborda la cuestión en su artículo 6.1, el cual atribuye la condición de parte, en cuanto ahora interesa, a las personas físicas y jurídicas (apartados 1º y 3º), y añade que podrán ser asimismo parte en los procesos civiles "las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte" ( apartado 5º). A su vez, los artículos 7 a 9 de la misma Ley procesal civil regulan la capacidad procesal, disponiendo el artículo 7, apartado 6º, que "las entidades sin personalidad a que se refiere el número 5º del apartado 1 del artículo anterior comparecerán en juicio por medio de las personas a quienes la ley, en cada caso, atribuya la representación en juicio de dichas entidades" .

Repárese en que el texto de la Ley Procesal Civil 1/2000 presenta una diferencia significativa con la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa 29/1998. La Ley procesal civil atribuye capacidad a las entidades no personificadas "a las que la Ley reconozca capacidad para ser parte", mientras que la (anterior en el tiempo) Ley Jurisdiccional 29/1998 atribuye esa capacidad a las entidades no personificadas sólo cuando la Ley así lo declare "expresamente". El matiz es relevante, porque la doctrina civilista ha coincidido en apuntar que en el marco de la Ley de Enjuiciamiento Civil el reconocimiento de la capacidad para litigar de las uniones sin personalidad no tiene por qué ser expreso, pues la Ley no lo exige así, sino que puede inferirse del marco regulador de la entidad concernida (se cita, en este sentido, a título de ejemplo, el caso de las comunidades de propietarios, entidades no personificadas respecto de las que no hay una norma explícitamente atributiva de la capacidad para accionar, no obstante lo cual la misma puede extraerse del artículo 13.3 de la Ley de Propiedad Horizontal , que atribuye al Presidente de la Comunidad la representación de la Comunidad "en juicio y fuera de él"). Por lo demás, en la misma línea que la Ley de Enjuiciamiento Civil se ha movido la vigente Ley 36/2011, reguladora de la Jurisdicción Social, que en su artículo 16.5 dispone que "por las entidades sin personalidad a las que la ley reconozca capacidad para ser parte comparecerán quienes legalmente las representen en juicio" , no exigiendo, pues, tampoco esta Ley un reconocimiento "expreso" de la capacidad para ser parte.

De este modo, la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa, que en un principio quiso ampliar para este Orden Jurisdiccional las reglas de comparecencia en juicio generales, y en tal sentido significó un avance, ha devenido por el paso del tiempo (entendida en su literalidad) contradictoria e incoherente con ese objetivo inicial, hasta el punto de resultar hic et nunc más restrictiva en este punto que la demás leyes procesales; lo cual no puede valorarse como el fruto de una opción legiferante consciente y reflexiva, sino como un caso más de desidia del legislador, que no ha acompasado la Ley 29/1998 a la evolución global del Ordenamiento en que se inserta.

Así las cosas, aun cuando no haya base suficiente para sostener una derogación implícita de ese adverbio "expresamente" que emplea el tan citado artículo 18 (pues no resulta fácil sostener una derogación tácita de la Ley 29/1998 por obra de una Ley como la de Enjuiciamiento Civil 1/2000 que al fin y a la postre se configura como supletoria de la primera), sí que puede afirmarse que la comprensión de ese artículo 18 en el seno del conjunto del Ordenamiento procesal conduce necesariamente a interpretar y aplicar dicho adverbio "expresamente" de forma máximamente restrictiva, y a aplicar en general la regla que nos ocupa del párrafo 2º del artículo 18 en concordancia con el propósito que guió su plasmación en la Ley, esto es, en el sentido de facilitar la actuación en el proceso de las entidades sin personalidad más que en el de impedirlo. Lo cual, no es, en el fondo, más que una operativización del principio general que deriva del artículo 24 de la Constitución , de interpretar y aplicar las reglas procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad de la tutela judicial.

Por lo demás, no cabe sino insistir que esta interpretación que se propugna del artículo 18.2º, en el sentido más favorable a la admisibilidad de los recursos, no contradice en modo alguno con el orden de principios de esta Jurisdicción ni con el orden de principios general del Derecho Público. Ciertamente, como recuerda la sentencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2012 (recurso de casación nº 3088/2008 ), "la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil al proceso contencioso-administrativo no puede afirmarse de manera acrítica y automática, sino que ha de coheretarse con el orden de principios que vertebran este Orden Jurisdiccional, resultante de su peculiar estructura institucional y de la especificidad de la materia que constituye su ámbito de enjuiciamiento: el Derecho Público, configurado según unos principios cualitativamente diferenciados del Privado, que determinan que la relación jurídico-administrativa, tanto en su vertiente sustantiva como en la procedimental, no pueda caracterizarse sin matices del mismo modo que las relaciones jurídico-privadas" . Ahora bien, ocurre que no se alcanza a ver ningún principio o regla de Derecho Público, sustantivo o procesal, que aconseje en este Orden Jurisdiccional, y en relación con la cuestión debatida en este pleito, un listón más elevado que el que se ha fijado en los demás órdenes jurisdiccionales. Más bien ocurre lo contrario.

Así las cosas, la regla del apartado 2º del artículo 18 debe interpretarse no en su estricta literalidad sino en su espíritu y finalidad. Y si así se hace, puede apreciarse que los grupos parlamentarios, como entidades de base asociativa amparadas en el artículo 22 de la Constitución, presentan una configuración jurídica, una naturaleza y una finalidad que permite sostener su capacidad para ser parte en esta Jurisdicción

A cuanto se acaba de decir, hay que añadir un argumento más. El Tribunal Constitucional ha declarado en forma constante que los Reglamentos parlamentarios satisfacen, dentro de su ámbito propio, la reserva de ley (por todas STC 119/1990), de 21 de junio, FJ5). Dentro de las Cámaras el Reglamento -o las resoluciones de sus Presidentes- son la Ley. Hay en el expediente un acuerdo del Presidente de la Cámara que certifica que el Grupo Parlamentario de UPyD se ha constituido conforme al artículo 24 del Reglamento del Congreso. Es obvio que ese precepto reglamentario cumple -tiene que cumplir- las exigencias de Ley del artículo 18 in fine de la LRJCA: el Grupo Parlamentario ha sido afectado (nunca mejor dicho) por el procedimiento administrativo- parlamentario que se impugna en este caso. Conforme el artículo 25 del Reglamento del Congreso todos los Diputados tienen que integrarse bien en un Grupo Parlamentario o en el Grupo Mixto. Desconocer el artículo 24 del Congreso a efectos de su capacidad procesal -además de desconocer la esencia de lo que es la forma de gobierno parlamentaria- crea indefensión material a los recurrentes, que podrán -y deberán- acudir al amparo parlamentario. La inadmisión, obligaría al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre una cuestión administrativa que correspondía a esta Sala.

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat  
Dª Celsa Pico Lorenzo Dª. Margarita Robles Fernandez  
D. Eduardo Calvo Rojas Dª. Maria Isabel Perello Domenech  
D. Jose Maria del Riego Valledor D. Jesus Ernesto Peces Morate

## TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

---

### VOTO PARTICULAR

FECHA:05/03/2014

*VOTO PARTICULAR CONCURRENTES Que formula el Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzon Herrero en el recurso contencioso-administrativo número 64/2013.*

#### **Primero.- Sobre la falta de capacidad procesal**

Me remito en cuanto a la problemática que en este recurso se plantea acerca de la capacidad procesal de la actora a lo que afirma el voto particular de Dª. Maria Isabel Perello Domenech.

#### **SEGUNDO.- Sobre la falta de legitimación**

En lo referente a la legitimación también me remito a las ideas que se sustentan en mi voto particular a la sentencia dictada en el Recurso de Casación 4453/2012, pues aunque la realidad litigiosa que se contempla en uno y otro litigio es distinta, las ideas básicas que allí se afirman en favor de la legitimación deben producir el mismo efecto en este recurso.

Esto comporta que el voto particular deba decidir la cuestión de fondo.

#### **Tercero.- Sobre la cuestión de fondo**

#### **A) MOTIVOS A QUE RESPONDE EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY 33/2007**

Interesa poner de relieve que la Exposición de Motivos de la Ley 33/2007 de 7 de noviembre expresa que la Ley 15/1980, de 22 de abril: "permitió equiparar el marco normativo español en materia de energía nuclear a los de los países más avanzados en este campo.

el tiempo transcurrido desde su promulgación aconseja su actualización al objeto de tener en cuenta la experiencia adquirida durante este periodo, de incorporar las modificaciones puntuales que se han venido realizando en su articulado, de adoptarla a la creciente sensibilidad social en relación con el medio ambiente, y de introducir o desarrollar algunos aspectos con el fin de garantizar el mantenimiento de su independencia efectiva y reforzar la transparencia y la eficacia de dicho Organismo.

Dadas las funciones que el Consejo de Seguridad Nuclear tiene encomendadas, es fundamental que sus actuaciones cuenten con la necesaria credibilidad y confianza por parte de la sociedad a la que tiene la misión de proteger contra los efectos indeseables de las radiaciones ionizantes.

Con este objetivo, es necesario establecer los mecanismos oportunos para que el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nuclear se lleve a cabo en las necesarias condiciones de transparencia que favorezcan dicha confianza. En línea con lo establecido en el conocido Convenio Aarhus, ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en la que se garantiza el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, la participación de la sociedad en el funcionamiento de dicho Organismo y el derecho de interposición de recursos."

Es decir, estamos en presencia de una disposición cuyo contenido normativo es equivalente al de los países más avanzados en este campo. Con ella se pretende garantizar la independencia efectiva y transparencia de dicho Organismo, así como su eficacia. Las funciones atribuidas a este Organismo exigen que disponga de la necesaria credibilidad y confianza por parte de la sociedad. Se hace preciso, por ello, establecer los mecanismos que aseguran la transparencia y se favorezca dicha confianza.

Ello supone que toda la interpretación del artículo quinto que regula las condiciones y requisitos que han de adornar a quienes sean Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad de Nuclear hayan de ser interpretados desde la perspectiva de que se trata de una legislación propia de país avanzado que garantice la independencia efectiva y transparencia del Organismo, que ha de contar con la credibilidad y confianza de la sociedad.

## B) REALIDAD DE LO ACTUADO

Desde estos parámetros es manifiesto que el procedimiento seguido para el nombramiento de cargos tan relevantes no parece corresponder al que es exigido en los países más avanzados del mundo -los datos obrantes en el expediente sobre los nombramientos en USA son esclarecedores; tampoco los trámites seguidos en el procedimiento parecen responder a la finalidad perseguida-. La propuesta inicial carece de razonamiento que explique la designación efectuada; la intervención parlamentaria, desarrollada en términos versallescos no ofrece dato alguno que permita inferir el cumplimiento de las finalidades pretendidas que ponen de relieve la independencia y transparencia de los miembros designados capaz de aunar la confianza y credibilidad social.

## C) CONCLUSIÓN

Es decir, estamos ante un procedimiento que formalmente cumple todos los requisitos legalmente establecidos pero que materialmente ignora todas las finalidades de fondo para los que los trámites procedimentales fueron establecidos.

Por tanto, en mi opinión, es un procedimiento en el que concurren vicios que imposibilitan alcanzar su fin, lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 63.2 de la L.R.J.A.P. y P.C. ha de dar lugar a su anulación del nombramiento impugnado.

No es obstáculo a ello la intervención parlamentaria, en primer lugar, porque no cambia la naturaleza de acto del que es autor el Gobierno; en segundo término, porque es limitada. Aceptar que las cosas pueden ser de otra manera, supondría asumir que mediante la inclusión en el procedimiento de una actuación parlamentaria, aún de modo no significativo, se sustrajera la decisión final a los medios de impugnación de las decisiones gubernamentales, con la consiguiente inmunidad de tales decisiones.

Por todo lo expuesto, considero que el recurso debió ser admitido y en cuanto al fondo anuladas las resoluciones impugnadas.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por la Magistrada Ponente Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretaria, certifico.

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.