



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 20, Octubre de 2023
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 19-05-2023
 Modificado: 11-09-2023
 Aceptado: 11-09-2023
 Prepublicado: 26-09-2023
 Publicado: 16-10-2023
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11225>
 Páginas: 89-106

Referencia: Gómez Díaz, A. B. (2023). La legitimación de los partidos políticos en la sentencia del Tribunal Supremo 1294/2021, de 2 de noviembre de 2021. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 89-106. <https://doi.org/10.24965/reala.11225>

La legitimación de los partidos políticos en la sentencia del Tribunal Supremo 1294/2021, de 2 de noviembre de 2021

The legitimacy of political parties in Supreme Court Judgment 1294/2021, of november 2, 2021

Gómez Díaz, Ana Belén

Universidad Complutense de Madrid. Departamento de Derecho Administrativo (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0156-5014>

anabgo09@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Letrada en la Dirección Adjunta de Presidencia del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.

RESUMEN

El presente trabajo aborda el estudio de la legitimación activa de los partidos políticos partiendo del análisis de la Sentencia de la Sala Tercera (Sección 4.ª) del Tribunal Supremo 1294/2021, de 2 de noviembre, que inadmitió, por falta de legitimación, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Partido Popular contra el Real Decreto de nombramiento de Fiscal General del Estado. El trabajo pone de manifiesto la discrepancia existente en el seno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre la cuestión objeto de estudio, en la que subyacen cuestiones de esencial trascendencia jurídica, tanto desde el punto de vista dogmático como práctico: el derecho a la tutela judicial efectiva; la necesidad de no permitir la creación de zonas inmunes al control jurisdiccional; la defensa de los intereses colectivos, públicos y del interés general. Estas cuestiones nucleares del Derecho administrativo deben coherenciarse con la necesidad de no convertir a la Justicia en un foro de discusión política, diluyendo su verdadera esencia. El trabajo, por último, reflexiona sobre la «solución» que, al respecto de la legitimación activa de los partidos políticos, debe dar la Sala y en el que parece estar más dividida: los recursos planteados contra los indultos concedidos a los condenados en el «juicio del proceso».

PALABRAS CLAVE

Proceso contencioso-administrativo; legitimación corporativa; intereses colectivos; interés general; partidos políticos.

ABSTRACT

This paper addresses the study of the active legitimation of political parties based on the analysis of the Judgment of the Third Chamber (Sec. 4) of the Supreme Court 1294/2021, of November 2, which inadmissible, due to lack of legitimacy, the contentious-administrative appeal filed by the Popular Party against the Royal Decree appointing the Attorney General of the State. The work highlights the discrepancy existing within the Third Chamber of the Supreme Court on the issue under study, which underlies issues of essential legal significance, both from the dogmatic and practical point of view: the right to an effective remedy; the need not to allow the creation of zones immune to judicial review; the defence of collective, public and general interest interests. These core issues of administrative law must be reconciled with the need not to turn justice into a forum for political discussion, diluting its true essence. The work, finally,

reflects on the “solution” that, with respect to the active legitimization of political parties, the Chamber must give and in which it seems to be more divided: the appeals raised against the pardons granted to those convicted in the “trial of the *procés*”.

KEYWORDS

Contentious-administrative process; corporate legitimation; collective interests; general interest; political parties.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PIEZAS CLAVES DE LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS. 2. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 3. IMPUGNACIÓN DEL REAL DECRETO 410/2020, DE 25 DE FEBRERO, DE NOMBRAMIENTO DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO. 4. CRÍTICA DE LA SENTENCIA. 5. ¿PERSPECTIVAS DE CAMBIO? LOS AUTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5.^a) DE 8 JUNIO 2022. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Hace algunos años, y en un marco académico más general, tuve ocasión de referirme a la legitimación activa de los partidos políticos para accionar en procesos contenciosos¹, advirtiendo de las vacilaciones que en este punto se observaban en la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Era inevitable que la cuestión volviera a suscitarse ante los órganos de esta jurisdicción, como así ha ocurrido más recientemente en dos supuestos de gran repercusión mediática, los recursos planteados frente al nombramiento de la titular de la Fiscalía General del Estado y contra los indultos concedidos a los condenados en el denominado «juicio del *procés*».

Las resoluciones que han resuelto estos dos recursos parecen sentar una línea jurisprudencial bastante más clara, en materia de legitimación, que la un tanto vacilante mantenida hasta la fecha, aunque dudosamente definitiva; una doctrina, ha de añadirse, netamente restrictiva. El presente trabajo se limita a analizar la Sentencia dictada en el caso de la impugnación por un partido político del nombramiento de la Fiscal General del Estado.

1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PIEZAS CLAVES DE LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE INTERESES COLECTIVOS

El análisis de la legitimación activa, en el proceso contencioso-administrativo, de los partidos políticos, debe ir precedido de unas consideraciones sobre su naturaleza jurídica y finalidad principal que es, en definitiva, la de unificar principios y organizar políticas para transformar la sociedad y el orden democrático.

Como es sabido, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial se produjo en Europa un paulatino proceso de incorporación de los partidos políticos a distintas Constituciones², convirtiéndose, de este modo, en piezas esenciales de los sistemas democráticos, pasando a ocupar un papel destacado³ en la instauración y desenvolvimiento de la democracia⁴; lo que no ha impedido que, en los últimos años, se haya instalado un creciente sentimiento negativo en torno a ellos, cuestionándose hasta su propia legitimidad⁵.

¹ Gómez Díaz (2014, pp. 239 y ss.) en relación con la postura vacilante de la jurisprudencia sobre el reconocimiento de legitimación activa de los partidos políticos.

² En el discurso rectoral de 3 de agosto de 1927 (Triepel, 2015) describió de una forma sencilla y excelente la evolución de la actitud del Estado hacia los partidos políticos, desde el rechazo e ignorancia, hasta su reconocimiento legal para, finalmente, incorporarlos como piezas claves del Estado democrático en las mismas Constituciones.

³ Recordemos el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, claramente inspirador del artículo 6 de la Constitución española, así como las Constituciones de Italia, de 1947 (artículo 49); Francia, de 1958 (artículo 4); y Portugal, de 1976 (artículo 3), todas ellas seguidoras del modelo liberal, orientado a no legislar sobre los partidos, lo que implica la imposición de obligaciones meramente genéricas sobre su funcionamiento interno y sus formas de organización. Sobre ello, *vid.* por todos Jiménez Campo (1988) y el antiguo trabajo de Santamaría Pastor (1985).

⁴ En palabras de García Pelayo (1986, p. 50), «La verdadera democracia, la democracia pluralista, sólo es viable por la existencia de una pluralidad de partidos que, en relaciones competitivas por el ejercicio o el influjo en el ejercicio del poder en el Estado, ofrezcan al electorado distintas opciones».

⁵ Sobre la crisis que afecta a la legitimidad y funcionalidad de los partidos políticos en los sistemas políticos occidentales, en concreto, la crisis de su democracia interna y de la propia participación política, *vid.* Villoria (2014) y Cárdenas Gracia (1992).

Su naturaleza peculiar⁶ se debe a su carácter dual: por una parte, son grupos representativos de los intereses de sus afiliados; pero, por otra, y fundamentalmente, son entidades que se crean y funcionan para la representación del interés general (al menos, del interés general en el mantenimiento del pluralismo político y de la libertad ideológica). Es evidente que además de asumir los intereses de sus afiliados (que lo son porque comparten, precisamente, la ideología sociopolítica con el partido al que se unen), los partidos representan y, por tanto, defienden, intereses generales de la colectividad⁷ en defensa del denominado «orden democrático»⁸. Y es en la función esencial de representación de los intereses sociales donde la desconfianza que inspiran es más evidente⁹. Es más, en los últimos años, se ha generalizado la creencia de que los partidos políticos han coadyuvado a la corrupción política que, con tanta gravedad, está afectando a los fundamentos del sistema democrático.

Ahora bien, la crisis de legitimidad de los partidos políticos¹⁰, en concreto las dudas suscitadas, con más o menos fundamento, sobre su funcionalidad y representatividad real, no debe hacernos olvidar que siguen siendo (y deben serlo) piezas claves en los Estados Democráticos de Derecho, pues a través de ellos se modula y conforma la voluntad política, haciendo posible la participación de los ciudadanos mediante el sistema de democracia representativa¹¹ (la participación ciudadana en la vida pública y en la conformación del orden jurídico, social y/o económico se articula, en buena parte, gracias al pluralismo político y, en consecuencia, por la actuación de carácter representativo propia de los partidos políticos¹²).

Es, por tanto, en la defensa del interés general y del orden democrático donde los partidos políticos encuentran el ámbito esencial de representatividad de los intereses de los ciudadanos, de intereses que, sencillamente, trascienden a los que serían propios de organizaciones de distinta naturaleza a la Ley otorga legitimación corporativa. Pero reconocerles esta función básica que forma parte de la esencia del sistema democrático y del pluralismo político, no permite afirmar que deba reconocérseles una legitimación

⁶ Tal y como ha analizado, entre otros, Bastida Freijeiro (1992), las funciones y el papel a desempeñar por los partidos políticos están inextricablemente unidas a su peculiar naturaleza jurídica. En Oliver Araujo y Calafell Ferrá (2007, pp. 11-36) puede leerse que «los estatutos de los partidos políticos tienen una especial importancia. Por un lado, en cuanto asociaciones, los partidos políticos están amparados por un indiscutible principio de libertad, que, en el plano jurídico, halla su plasmación en la aprobación de su propio régimen normativo, esto es, de sus estatutos y otras normas internas que los desarrollen. Mas, por otro lado, en vista de la peculiar relevancia constitucional de los partidos políticos, sus estatutos, sin dejar de ser un producto de su autonomía, se hallan sujetos a unos específicos imperativos –a veces expuestos, a veces implícitos– que hacen de ellos unas normas jurídicas singulares en nuestro ordenamiento constitucional. Esta particularidad se refleja en diferentes aspectos, tanto formales (o de procedimiento) como materiales (o de contenido). En concreto, cabe destacar tres facetas de los estatutos de los partidos políticos donde se pone de relieve su especificidad: el contenido de las normas estatutarias, su control administrativo y la publicidad de las mismas».

⁷ El Tribunal Constitucional, desde su clásica Sentencia 3/1981, de 2 de febrero, viene a considerar a los partidos políticos como «una manifestación específica del derecho de asociación, que por su especial relevancia en la vertebración del Estado democrático se configuran como organizaciones “casi públicas”, debido a su vertiente institucional, aunque no se puedan identificar como “órganos del Estado”, al asumir la función constitucional de servir de cauce fundamental para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos».

⁸ Como dicen Gonzaga Jayme y Vieira Maia (2013, pp. 543-568), «es necesario resaltar la importancia de los partidos políticos en la defensa de los derechos y garantías fundamentales, principalmente por hacer eco de las voces de las minorías. Por esta razón, el constituyente atribuye también, a los partidos políticos legitimidad para actuar en la defensa de la Constitución y en la salvaguardia de los derechos fundamentales, que representan patrimonio jurídico de toda sociedad».

⁹ La literatura sobre el tema es inabarcable: baste citar, como obras de referencia, la clásica de Kelsen (1934), y la de García Pelayo (1986, pp. 1969 y ss.), también, García Cotarelo (1985) y Montero, Gunther y Linz (2007); más recientemente, Flores Giménez (2015, pp. 355-381), resume así la situación: «(...) En principio, se entiende que las organizaciones partidistas tienen el cometido, en sociedades especialmente complejas, de agregar y jerarquizar intereses, un cometido que debe quedar plasmado en un texto programático que puede ser conocido por los ciudadanos-electores. En el modelo catch all party, vigente en la actualidad, los partidos suman intereses que en ocasiones no son complementarios, difícilmente encajan y resulta complicado implementar. Aun así, el problema mayor puede no ser éste, sino la representación de intereses ocultos (lo que se incluiría en la noción de “política invisible” tan vinculada a los partidos y definida por Sartori) ajenos a la valoración de los representados. Estas circunstancias explican que, en no pocos casos, cuando se toman las decisiones políticas, los intereses proclamados no son atendidos (sea por imposibilidad económica, por cálculo político o por cualquier otra circunstancia) con arreglo a los compromisos adoptados por los programas electorales. En este sentido, la función de representación de intereses se debilita, y el partido se convierte, para dicha función, en un instrumento inútil».

¹⁰ Que forma parte, en el fondo, de la crisis general de la democracia representativa, intensificada en los últimos años debido a la crisis económica global: *vid.* Grasso (2005).

¹¹ Sobre la legitimación activa de las asociaciones y la justicia participativa, *vid.* Ortega Gómez, (2006, p. 765): «Las asociaciones, que como se ha dicho se constituyen para el logro de fines y la defensa de intereses y derechos de un colectivo de personas o de un sector económico frente al poder público, son un mecanismo de inserción de dicho colectivo en los asuntos públicos. El hecho descrito constituye un factor de democratización de la organización política y social (democracia participativa)».

¹² Sobre la crisis de la democracia representativa, puede leerse el trabajo de González de la Garza (2018, pp. 257-302). En este trabajo, se analiza el deterioro del sistema representativo de partidos políticos y sus repercusiones en la (des)confianza de los ciudadanos respecto de la funcionalidad y responsabilidad de los partidos.

«absoluta» para impetrar de los órganos judiciales la defensa de cualquier interés, dado que la naturaleza de los partidos, su esencia y sus funciones deben adecuarse al régimen jurídico de la legitimación procesal. Lo contrario significaría otorgarles una especie de título habilitante genérico para recurrir cualquier actuación de la Administración que considerasen contraria al ordenamiento jurídico y lesiva de intereses colectivos/plurales (los que, en cada supuesto, se presentarían como «defendibles» por el partido político correspondiente).

Intentar coherencia entre estos dos puntos es el equilibrio al que debería llegarse en el análisis de la legitimación de este tipo de entidades.

2. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de que los partidos constituyen una de las modalidades más importantes¹³ para encauzar (política, social y judicialmente) problemas y reivindicaciones de la sociedad en su conjunto, de grupos sociales determinados e, incluso, de ciudadanos concretos, y de ser un instrumento esencial del Estado Democrático, no son mencionados expresamente en el precepto de la LJCA dedicado a la legitimación activa¹⁴.

Esto no significa en modo alguno que no deban ser considerados como unos de los «grupos» o «entidades» que ostentan legitimación en defensa de intereses sociales o colectivos¹⁵. Que esto es así, se deduce claramente de las funciones asignadas por la propia Constitución y la Ley a los partidos y de su naturaleza jurídica¹⁶ como «asociaciones de relevancia constitucional» (STC 48/2003, de 12 de febrero¹⁷).

Los partidos políticos son expresión de la libertad de asociación de los ciudadanos, en concreto, son «una especie dentro del género de la asociación»¹⁸ y, por tanto, deben incluirse, sin duda alguna, entre los grupos a los que se refiere el artículo 19.1.b) LJCA, es decir, entre los grupos legitimados para la defensa de derechos e intereses colectivos¹⁹. Recordemos que esta norma dispone que «Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: [...] b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18» que «resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos» (regulación que ha sido establecida, fundamentalmente, en los ámbitos de la defensa de los consumidores y usuarios²⁰ y del medio ambiente).

¹³ En efecto, los partidos políticos «(...) a pesar de las tendencias neocorporativas, siguen siendo los protagonistas de la dinámica estatal» (Morodo y Lucas, 2001).

¹⁴ El artículo 19.1.b) de la LJCA no los menciona entre los sujetos legitimados para el ejercicio de acciones en defensa de intereses legítimos colectivos. Tampoco la Ley Orgánica 6/2002, reguladora de los partidos políticos, contiene una cláusula general que habilite a los partidos políticos para accionar ante los órganos jurisdiccionales.

¹⁵ Sobre lo cual, el excelente libro de Carbonell Porras y Cabrera Mercado (2014).

¹⁶ Los partidos políticos gozan de un sustrato personal de carácter asociativo y persiguen fines tanto privados como públicos, para cuya consecución y defensa ostentan legitimación (no sólo, por tanto, en relación con los intereses subjetivos de sus afiliados, sino también respecto de los intereses colectivos que, en definitiva, representan, promueven y defienden).

¹⁷ La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), reconoce su naturaleza bifronte –social y estatal– al afirmar que «aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución...».

García Guerrero (2007, pp. 33-37), considera que la naturaleza jurídica de los partidos políticos es la de «un órgano del Estado», a pesar de que la constitución de los mismos depende de la libre voluntad: «los partidos políticos son unidades de un órgano constitucional complejo, formado por todos los partidos políticos existentes en un momento dado o al menos por los que gozan de representación parlamentaria».

¹⁸ García Guerrero (2007, pp. 33-37).

¹⁹ Sobre la distinción entre «derecho subjetivo» e «interés legítimo», tanto individual como colectivo, es decir, al respecto de la dualidad de títulos legitimadores, son de esencial lectura, los trabajos de Cano Campos (2014); Menéndez García (2014); Medina Alcoz (2016); Martín Jiménez (2021); García-Andrade Gómez (2023).

²⁰ En este ámbito, el artículo 11 de la ley de Enjuiciamiento Civil reconoce a «las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas» la posibilidad de ejercer las denominadas «acciones de clase» (modalidad de las «acciones colectivas»). Es decir, junto al reconocimiento de la legitimación de «las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas» para la defensa de los intereses generales de los consumidores y para la defensa de consumidores y usuarios perfectamente determinados o fácilmente determinables que se hayan visto afectados por un hecho dañoso, el apartado 3 de dicho precepto, reconoce una legitimación en defensa de consumidores o usuarios indeterminados o de difícil determinación, independientemente, pues, de que éstos sean o no miembros de la asociación demandante. (vid. Ferreres Comella, 2005).

Como es bien sabido, las «acciones de clase» se encuentran ampliamente reconocidas en el derecho anglosajón. De hecho, en Estados Unidos constituyen uno de los cauces principales de articulación del «public interest litigation» (vid. Carnota, 2012, pp. 93-106; Rodríguez Díez y Zavala Achurra, 2019, pp. 151-176; Gascón Inchausti, 2012).

Su legitimación²¹ debe entenderse, pues, en los términos de dicha defensa²²: dicho de otra forma, la legitimación no les viene conferida solo por el hecho de ser «entes asociativos» sino, esencialmente, porque los «intereses colectivos»²³ que representan, tutelan o defienden se han visto «afectados negativamente» por la Administración Pública (entendida esta en sentido amplio).

En consecuencia, los partidos políticos, como cualquier asociación, ente o grupo²⁴, se crean para la representación de determinados «fines asociativos»²⁵ (los propios de un partido político en cuanto tal y, más en

²¹ Como plantea Silguero (1995), debe hacerse un reconocimiento de los grupos como referentes subjetivos de las acciones colectivas.

²² Legitimación reconocida en el ámbito comunitario: *vid.* Ortega Gómez (2006, pp. 757-797): «Los tribunales comunitarios utilizan en sus resoluciones el término asociación para designar a entidades jurídicas de índole diversa: sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales (ONGS), asociaciones de empresas, federaciones de asociaciones profesionales o empresariales, agrupaciones europeas de interés económico y, también, grupos o partidos políticos. ... En el ámbito comunitario, los tribunales comunitarios incluyen a los partidos políticos en la categoría de asociaciones».

²³ Ovalle Favela (2004): «La complejidad de la sociedad moderna y el desarrollo de las economías con base en la producción y comercialización en serie de bienes y servicios, dan lugar a situaciones en las que determinadas actividades pueden afectar los intereses de una comunidad o grupo de persona, los cuales no encuentran una solución adecuada a través de acciones individuales. La protección del medio ambiente y la salud; la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural; la salvaguarda de los intereses de los consumidores frente a los productos peligrosos o nocivos; la publicidad engañosa, las prácticas y cláusulas abusivas en las relaciones de consumo; son algunos de esos intereses que no pueden satisfacerse por medio de acciones individuales y reclaman soluciones apropiadas...».

²⁴ La legitimación de las personas jurídicas y organizaciones mencionadas en el artículo 19.1.b) requiere la comprobación judicial de haber sido afectadas negativamente por la actuación administrativa que se recurre en sus fines, legales o estatutarios. La exigencia adicional de una habilitación legal expresa es sólo aplicable a de los grupos y patrimonios mencionados en el artículo 18 LJCA. En el caso de las corporaciones y sindicatos, dicha comprobación ha de hacerse en relación con fines/intereses que las leyes reguladoras de unas y otros les asignan, y teniendo en cuenta su ámbito material. En el caso de las asociaciones, la comprobación debe efectuarse sobre el objeto y fines que cada una de ellas haya fijado en sus estatutos. Ahora bien, la «autoatribución estatutaria» de legitimación para la defensa de intereses colectivos debe hacerse en términos razonables, proporcionados y de una forma coherente. En la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) de 31 mayo 2006 (RJ 2006\3055) se declaró claramente, con remisión a la doctrina jurisprudencial reiteradamente establecida al efecto, que «la imposibilidad de reconocer el interés legitimador cuando resulta únicamente de una autoatribución estatutaria, por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos».

Siguiendo esta doctrina, la Sentencia 1240/2021 de la Sala Tercera (Sección 4.ª) del Tribunal Supremo, de 18 octubre de 2021 (rec. 361/2020), declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto por el Club Liberal Español contra un Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional en cuya virtud se aprobó el procedimiento de actuación contra la desinformación, y por lo que respecta a la «legitimación corporativa», declara que:

- «Conviene recordar que venimos declarando, respecto de este tipo de autoatribución estatutaria, que “no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa” (ATS de 22 de julio de 2020, dictado en el recurso contencioso administrativo n.º 103/2020 (JUR 2020, 267778)). En este mismo auto citamos la Sentencia del Pleno de esta Sala de 31 de mayo de 2006 (RJ 2006, 3055) (recurso contencioso administrativo n.º 38/2004) que declaró la imposibilidad de reconocer interés legitimador cuando resulta únicamente de una autoatribución estatutaria por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos. Esta doctrina se reitera en otras muchas. Sin que, por lo demás, se haya invocado por la recurrente ningún elemento adicional en relación con su actuación y trayectoria que evidencie una acción consolidada e indiscutible en el afianzamiento y defensa de los derechos fundamentales que invoca.
- En definitiva, el interés en la defensa de la Constitución y del Estado de Derecho, en la medida que reconoce y garantiza el derecho a la información y a la libertad de expresión, no puede ser título legitimador para interponer el presente recurso, toda vez que equivaldría, insistimos, al reconocimiento de una acción popular que precisa de una expresa previsión legal».

En definitiva, en los supuestos de recursos interpuestos por asociaciones y/o fundaciones, lo normal es el argumento de que «La mera atribución por los estatutos de unos determinados fines no sirve por sí sola para fundamentar la legitimación requerida por la Ley de la Jurisdicción para interponer el recurso contencioso-administrativo»: STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª 120/2023 de 2 febrero –RJ\2023\854– (reconoce la legitimación de la Fundación Toro de Lidia para recurrir frente a la exclusión de los espectáculos taurinos de entre las actividades para las que se puede utilizar el Bono Cultural Joven. Dicho reconocimiento, sin embargo, no se basa en la autoatribución estatutaria, sino «en el reconocimiento del interés legítimo de la Fundación, no sólo por ser coorganizadora de espectáculos taurinos, por haber sido tenida como interlocutora del Ministerio de Cultura y Deporte y subvencionada por éste en aspectos particulares, sino también y, sobre todo, por la relación clara y directa existente entre los fines que persigue y el resultado que alcanzaría con la estimación del recurso. En otras palabras, no estamos ante un supuesto en el que la mera autoatribución estatutaria de unos objetivos baste para fundamentar la legitimación, ni tampoco frente a la mera defensa de la legalidad. Al contrario, nos encontramos con que la regulación establecida por el artículo 8.2 del Real Decreto 210/2022 incide de forma específica en la consecución de los fines concretos propios de la Fundación recurrente»). Por tanto, para determinar la concurrencia o no de la legitimación, se valoran los fines estatutarios de la entidad recurrente, pero poniéndolos debidamente en relación con el objeto del proceso, para, en definitiva, concluir que existe legitimación cuando existe «afección» (interés o involucración), requisito este, el de la «affectio societatis», considerado esencial para el reconocimiento de la legitimación corporativa.

²⁵ De imprescindible lectura debemos mencionar el trabajo de Fernández Farreres (1987).

concreto, los del partido político que, en cada caso contencioso, se esté considerando a efectos de valorar su legitimación), sus «fines programáticos y/o estatutarios», podría decirse²⁶, y es la «afectación»²⁷ a estos fines los que confiere legitimación activa a un partido político.

Pero, como hemos dicho, a los partidos políticos les corresponde «*la representación de la sociedad en la vida pública*», a través de ellos se hace viable la participación ciudadana en la política, porque son las piezas esenciales del juego democrático y, por ende, de su defensa que no tiene necesariamente que limitarse al ámbito parlamentario o a los procesos electorales (dicho esto de una forma genérica), sino que puede (es más, debe) actuarse en sede judicial.

3. IMPUGNACIÓN DEL REAL DECRETO 410/2020, DE 25 DE FEBRERO, DE NOMBRAMIENTO DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO

La Sentencia 1294/2021 de la Sala Tercera (Sección 4.ª) del Tribunal Supremo, de 2 de noviembre de 2021 (rec. 76/2020), inadmitió, por falta de legitimación activa (artículo 69.b in fine de la LJCA), el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Partido Popular contra el Real Decreto 410/2020, de 25 de febrero, por el que se nombró Fiscal General del Estado a D.ª Dolores Delgado García, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 26 de febrero de 2020.

La fundamentación jurídica de la sentencia, tras establecer el marco jurídico de aplicación²⁸, aborda, como presupuesto procesal, la legitimación activa para impugnar el Real Decreto 410/2020, recordando la doctrina consolidada que considera la legitimación como:

«la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas, y las Administraciones Públicas, para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Se vincula, en nuestro orden jurisdiccional, a la relación que media entre el sujeto promotor del recurso y el objeto de la pretensión que se deduce. De modo que el recurso solo puede iniciarse por quien tiene legitimación, pues no se reconoce con carácter general la acción pública, salvo previsión legal expresa, que no es el caso (...)».

A continuación, la Sentencia expone la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación activa de los partidos políticos, declarando que, aun siendo instrumentos fundamentales de participación política de los ciudadanos en un Estado democrático (y considerados, por ello, como «asociaciones de relevancia constitucional», que desempeñan una función política de carácter general), carecen de legitimación para impugnar cualquier acto que pueda tener relevancia política o que pueda ser considerado un «acto político» (en los términos del artículo 2.ª de la LJCA), si no media una «conexión específica» con su actuación o funcionamiento como tales, es decir, como partidos políticos, no siendo bastante que exista una relación entre la actuación que pretende impugnarse y los fines de política general, en este caso en materia de altos nombramientos, que puedan perseguir por su condición de instituciones de participación política. Lo contrario equivaldría, según el Supremo, a admitir su legitimación universal para impugnar cualquier acto que tuviera repercusión política; es decir, supondría reconocerles «una acción popular de carácter político», una legitimación para impugnar «la acción de gobierno»²⁹, cuyo control debe canalizarse mediante la actuación de los partidos

²⁶ El dato de la «organización» es esencial, dado que las personas que comparten un «status», una cualidad o, incluso, un problema común, pueden tener, lógicamente, intereses muy diferentes. De no mediar precisamente una «organización», podrían producirse actuaciones defensivas diferentes y, quizá, no necesariamente coincidentes. De un «interés colectivo», por tanto, sólo puede hablarse cuando existe la «affectio societatis», que supone la conversión de esos intereses diversos en intereses colectivos cuando se definen como «unitarios» por la agrupación de personas que se encuentran en una misma situación de base.

²⁷ En palabras de Martín Jiménez (2021), «La apreciación de la existencia de ese interés colectivo tiene como base que una actuación administrativa afecta simultáneamente a un conjunto de personas determinadas, pudiendo ser corporaciones, asociaciones, sindicatos, 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, y pasa por la existencia de un vínculo entre ese grupo de personas y el objeto del proceso, de tal manera que con la estimación de sus pretensiones se obtenga un beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, sin que de ello, se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad».

²⁸ Artículo 124.4 de la CE: «El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial», y artículo 29 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal: «(...) se elegirá entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión (...)».

²⁹ Al respecto, es esencial la STS de 3 de marzo de 2014 (recurso de casación n.º 4453/12), en la que se reitera la doctrina sobre la legitimación de los partidos políticos con ocasión de la impugnación de disposiciones generales: "[L]os partidos políticos constituyen

de oposición a través de los diputados y senadores y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales (artículo 66.2 CE).

Seguidamente, la Sentencia relaciona una serie de resoluciones de la propia Sala en las que se denegó legitimación a diversos partidos en recursos de relevancia política (partidos, como se señala, de ámbito parlamentario algunos y extraparlamentario otros; con mayor o menor grado de implantación territorial; diferente fuerza parlamentaria por su importancia en votos, etc.). Y, tras esta relación, el Tribunal Supremo mantiene su postura sobre la inexistencia de una acción popular de naturaleza política, declarando que «entre los actos del Gobierno, cualquiera que sea su naturaleza, y la actuación de los partidos políticos no existe una relación específica que permita conferir legitimación a estos para la impugnación de aquellos».

Esta argumentación podría sugerir que el Tribunal Supremo está reconociendo la existencia de «zonas» inmunes al control jurisdiccional. Pero es el propio Tribunal el que percatándose, como es lógico, de que dicho reconocimiento supondría, se encarga de excluirlo, afirmando que no existen ámbitos inmunes al control judicial. Concretamente, respecto del posible control del nombramiento de la Fiscal General del Estado, el Tribunal considera que el acto de nombramiento es recurrible, pero, como cualquier actuación impugnada, debe impugnarse por quien ostente legitimación para ello.

De este modo, el Tribunal mantiene una línea jurisprudencial continuista, reconociendo, en términos genéricos, la posibilidad de recurrir un acto que conlleva una decisión política siempre que concurra la necesaria legitimación para ello, entendida en sentido clásico como la conexión específica que debe existir entre el acto que se recurre y el recurrente, y cuya concreción remite, necesariamente, al caso concreto y a las específicas circunstancias de cada impugnación. El origen de esta línea se encuentra en la Sentencia del Pleno de la Sala de 28 de junio de 1994 (recurso contencioso-administrativo n.º 7105/1992), en la que el Tribunal admitió la posibilidad de impugnación del nombramiento del entonces Fiscal General del Estado. En esta Sentencia, tras el reconocimiento (obvio, por otra parte) de «la libertad del Gobierno para optar políticamente entre la multiplicidad de juristas» que reúnan los requisitos legalmente exigidos, se señalaba algo también muy obvio (y, desde luego, genérico): que la impugnación del acto de nombramiento era posible pero que para ello «debía concurrir la imprescindible legitimación activa». En el caso resuelto, se reconoció, a las *asociaciones de fiscales y de jueces*³⁰.

Siguiendo, por tanto, esta línea, el Tribunal Supremo mantiene que «las funciones que, con carácter general y a tenor del artículo 124.1 de la CE, se encomiendan al Ministerio Fiscal, como velar por la independencia judicial, no confieren legitimación activa a los partidos políticos para impugnar el nombramiento que se recurre, como alega la recurrente, sino que avalan la que corresponde a las asociaciones citadas, como

instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. Según el artículo 6 de la Constitución expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Esta naturaleza les atribuye una función política de carácter general que no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquel acto equivaldría a reconocerles una acción popular. En efecto, nadie puede imponer límites materiales a la actuación de los partidos y a los fines perseguidos por éstos (ejercen libremente sus actividades, según el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos), fuera de los que derivan del funcionamiento del sistema democrático con arreglo a la Constitución y de su sometimiento al ordenamiento jurídico».

³⁰ En cuanto a las primeras, lo hizo diciendo que debía extenderse «el concepto estricto de interés profesional, en el sentido de no limitarlo a aspectos tan obvios y evidentes como son los relativos a la promoción en la carrera y a los intereses económicos inherentes a la misma, podemos y debemos entender que también está comprometido cuando el tema litigioso versa sobre el marco o estatuto jurídico básico que regula la función profesional que ejercitan los asociados, por ser precisamente esta función la que justifica la existencia misma de la categoría específica de interesados que constituyen la razón de ser de la Asociación. En este caso, al denunciarse una posible ilegalidad supuestamente cometida al nombrar al FGE, aparece afectado aquel estatuto jurídico básico, lo que determina que debamos considerar legitimada a la Asociación de Fiscal para pretender procesalmente su anulación» (F. D. Segundo).

Y, en cuanto a las Asociaciones judiciales, señalaba que «el punto legal de conexión constitutivo de un posible interés legitimador solamente cabe encontrarlo por medio del valor independencia, que define al poder judicial como condición inexcusable de existencia del Estado de Derecho. Este valor independencia, que es el que en última instancia justifica la existencia de los jueces, se integra como elemento definidor de la profesión, de forma que las actuaciones que puedan desarrollarse en torno al marco legal en que dicha independencia encuentra acogida no pueden considerarse ajenas al interés profesional de las Asociaciones Judiciales. Pues bien, uno de los elementos de dicho marco legal está constituido por la función constitucional del Ministerio Fiscal de “velar por la independencia de los Tribunales” (artículo 124.1 de la Constitución). Siendo esencial el valor independencia al ejercicio profesional de la función judicial, constituyendo el Ministerio Fiscal uno de los medios jurídicos dirigidos a preservarla y constituyendo el FGE la pieza clave del Ministerio Fiscal, no cabe rechazar la legitimación de las Asociaciones de Jueces y Magistrados para poner en entredicho la legalidad de su nombramiento» (F. D. Tercero).

se declaró en la citada sentencia de 1994». Es más, el hecho de que un determinado partido político tenga «diferentes procedimientos judiciales en curso», como alegaba el partido recurrente, no confiere legitimación, pues dicho argumento podría comportar, llevado al extremo, el reconocimiento de la legitimación a un partido político con procedimientos judiciales abiertos y la denegación a otros partidos que no tienen procedimientos judiciales pendientes, no pudiéndose identificar el interés legítimo con ese tipo de situaciones procesales.

Tampoco acoge la Sala la alegación del partido recurrente que intentaba fundamentar su legitimación en el temor que manifestaba ante la posibilidad de que el Ministerio Fiscal ejercitase frente al mismo la acción prevista en el artículo 11 de la *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*³¹, para instar su declaración de ilegalidad, dada «la falta de imparcialidad y la animadversión» denunciada por el propio partido. Este razonamiento se rechaza como base para admitir la legitimación dado que, según el parecer de la Sala, se funda en «suposiciones no justificadas y basadas en la dependencia del Fiscal General del Estado al Gobierno».

En base a todo lo anterior, la Sentencia concluye inadmitiendo el recurso y declarando de forma tajante que «ni esta jurisdicción ni esta Sala son el lugar adecuado para dirimir controversias suscitadas en la defensa de intereses de carácter político, al margen de las reglas sobre la legitimación establecidas por la ley con carácter general».

4. CRÍTICA DE LA SENTENCIA

A pesar de que sus argumentaciones no son despreciables, entiendo que la Sentencia no analizó correctamente la institución de la legitimación activa, imposibilitando el control judicial de un acto que, aunque obviamente conllevaba una decisión política (era el nombramiento de un alto cargo) resultaba plenamente fiscalizable.

La Sentencia parte del presupuesto implícito de que, si bien un partido político no puede recurrir el nombramiento de un alto cargo, esto sería aceptable, porque, se supone podrían hacerlo otras personas: éstas, sí, auténticamente legitimadas. El problema es que tales personas no existen, sencillamente. ¿Quién puede pretender obtener algún tipo de beneficio personal de la anulación del nombramiento del(a) Fiscal General del Estado, cuando la elección de su titular es absolutamente libre³²? Nadie, ni siquiera un o una Fiscal que reúna los requisitos que el Estatuto Orgánico prevé para ostentar el cargo, porque ninguno de los miembros del Ministerio Público es titular de una expectativa *razonable* de conseguirlo; de la misma forma que ningún ciudadano podría alegar ante un tribunal una legitimación basada en la posibilidad *efectiva* de ser nombrado ministro o ministra.

En estas condiciones, la impugnación de un nombramiento de esta naturaleza no puede basarse en razones de interés personal, sino en la defensa de intereses generales, el interés en la observancia estricta de la legalidad en el nombramiento cuestionado.

Sucede, sin embargo, que la doctrina jurisprudencial clásica niega tajantemente que la defensa de la legalidad sea un título legitimador válido, lo que lleva a la paradoja de que el cumplimiento de unos requisitos establecidos por la ley para efectuar un nombramiento se convierte en una cuestión infiscalizable *de facto*. Requisitos que, insisto, son estrictamente reglados, pero que, por el juego de los requisitos procesales de legitimación, se ven convertidos en meros consejos o admoniciones no vinculantes.

¿Quién, por tanto, está legitimado para defender el interés general cuando no existen sujetos personalmente afectados por una decisión? ¿No sería razonable pensar que dicha defensa podría encomendarse, con las debidas limitaciones, a las entidades precisamente constituidas para la persecución y garantía de tal interés?

Al desconocer esta realidad, el Tribunal Supremo inaplicó, quizá sin pretenderlo, la doctrina constitucional según la cual la legitimación es una manifestación primaria del derecho a la tutela judicial efectiva³³, lo

³¹ «1. Están legitimados para instar la declaración de ilegalidad de un partido político y su consecuente disolución, en virtud de lo dispuesto en los párrafos b) y c) del apartado 2 del artículo anterior de esta Ley Orgánica, el Gobierno y el Ministerio Fiscal».

³² O casi, porque el nombramiento de Fiscal General del Estado se halla sujeto a la observancia de los cuatro requisitos que establece el artículo 29.1 del Estatuto Orgánico (ser español, jurista, de reconocido prestigio y con más de quince años de ejercicio efectivo de la profesión). Por leves que sean, estos requisitos son de naturaleza puramente reglada y, por tanto, de posible (y obligada) fiscalización jurisdiccional.

³³ Debe señalarse que, desde hace años, la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo había modulado y flexibilizado en cierta forma la interpretación restrictiva del reconocimiento de legitimación a los partidos políticos. En efecto, la Sentencia

que obliga, teniendo en cuenta la «preferred position» de los derechos fundamentales, a efectuar una interpretación amplia de los requisitos de legitimación (son conocidas las continuas admoniciones del Tribunal Constitucional a los órganos de la jurisdicción contenciosa en el sentido de una necesaria acentuación de la generosidad en la interpretación de los títulos legitimadores).

Es incuestionable que la entrada al proceso contencioso-contencioso debe tener límites, pues, dicho de forma coloquial, no puede recurrir cualquier persona cualquier actuación de la Administración. La imposición de estos límites es obvia por necesaria, tanto desde el punto de vista dogmático, como práctico (no olvidemos que «la Justicia» es un servicio público y, por ello, limitado en cuanto a sus posibilidades prestacionales). Ahora bien, esta limitación no puede hallar su fundamento en una restricción no conforme a los cánones constitucionales que imponen una exégesis correcta de la legitimación que, por ello, deberá reconocerse cuando, en efecto, exista «interés legitimador». Y este interés puede existir aun cuando su base no radique única y exclusivamente en una discrepancia de tipo jurídico o en una afectación de carácter personal, encontrando su fundamento también en una discrepancia dotada de un componente político –siempre que el recurrente entienda (y pueda probar «ab initio») que dicho interés se ha vulnerado o previsiblemente pueda deducir que va a vulnerarse– por una actuación administrativa que, en consecuencia, podrá ser (deberá serlo) fiscalizable judicialmente³⁴.

El recurso interpuesto por el Partido Popular, de haber sido admitida su legitimación, hubiera permitido el control: i) tanto de la observancia de legalidad (fiscalización de los elementos reglados³⁵) del acto de nombramiento³⁶ (enjuiciamiento, en definitiva, de los límites jurídicos de la discrecionalidad inherente a dicho acto³⁷), ii) como el de otros aspectos del acto que afectaban, en concreto y específicamente, a la actuación y significación del partido respecto de la persona nombrada. Esta «afección» no reconocida por el Tribunal Supremo es, sin embargo, la conexión entre «acto y recurso» que la jurisprudencia impone precisamente como necesaria para reconocer el «interés legitimador» del artículo 19.1 de la LJCA.

No reconocer al partido recurrente su interés en el control de la legalidad, tal y como hemos dicho en líneas anteriores, supuso desconocer el papel que, en defensa del interés general y del orden democrático, corresponde a los partidos políticos.

Asimismo, no apreciar la indudable «conexión» que existía entre el nombramiento de la Fiscal General del Estado y la esfera de intereses (propios) del partido, supuso desconocer la «afección» que la propia jurisprudencia establece para precisamente admitir la legitimación.

El Tribunal Supremo impidió, dicho sin ambages, el cuestionamiento en sede judicial del acto recurrido en todos sus aspectos: no se llevó a cabo el control de legalidad (la fiscalización de los requisitos que, necesariamente, deben concurrir en quien es nombrado para desempeñar dicho cargo³⁸), y tampoco se controló

cia de 19 de diciembre de 2005 (Recurso contencioso-administrativo n.º 109/2004), declaró que: «[...] Esta alegación debe desecharse. Ciertamente, como argumenta el defensor de la Administración, la finalidad principal de los partidos políticos es competir en las consultas electorales. Pero nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe que los partidos defiendan ideas sobre ciertos extremos concretos, y no sobre todo el conjunto de los asuntos públicos. Siendo indudablemente los partidos políticos personas jurídicas pueden tener como fines algunos determinados y específicos, y nada obsta para que además de procurarlos mediante una confrontación electoral, puedan defenderlos también por otros medios, siendo uno de ellos la actuación ante los Tribunales de Justicia».

³⁴ Está claro que, en este debate, está presente la sempiterna confrontación entre el reconocimiento de actuaciones inmunes al control judicial y su sometimiento pleno a dicho control (*vid.* Manzana Laguarda, 1997, pp. 81-88).

³⁵ Hubiera sido, desde mi punto de vista, necesario (y, desde luego, era posible) controlar los aspectos reglados del acto de nombramiento que antes mencioné, a fin de determinar si se ajustaban o no a derecho, porque, obviamente, la comprobación judicial de los elementos reglados no implicaba inmiscuirse en el contenido de la decisión misma (el nombramiento en sí que conllevaba la libertad de elección de una determinada persona y no otra para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado, es decir, la libertad de elección entre distintas soluciones u opciones posibles, que es el elemento nuclear de la discrecionalidad, en este caso, política). Como expresa Igartua Salaverría (2017, pp. 11-39) «con el control judicial de la discrecionalidad administrativa: 1) el tribunal de justicia no organiza la recopilación de datos, informes, dictámenes, etc., que luego conformarán el expediente; 2) no elabora hipótesis acerca de cuál sea la actuación más idónea para conseguir, en un contexto dado, una determinada finalidad; 3) no valora el material compilado en el expediente, seleccionando el pertinente y desechando el intempestivo, ni establece preferencias dentro del material seleccionado; 4) no inserta el material pertinente y preferido en un entramado argumental, completo y coherente, en orden a mostrar que tal o cual decisión es la mejor; 5) finalmente, tampoco decide».

³⁶ Es claro que, respetándose los elementos reglados, la libertad de nombramiento para el cargo de Fiscal General del Estado no supone someterse al requisito formal de motivar las razones en virtud de los cuales se prefiere a determinada persona respecto a otra u otras. Aun cuando están dedicados a otros ámbitos de estudio, imprescindible resulta la lectura de los trabajos de Sánchez Morón (2020, pp. 11-35) y Fernández (2015, pp. 211-227).

³⁷ Sobre el alcance y la problemática del control judicial de los actos de la Administración, *vid.* Sesin (2012).

³⁸ Los términos «méritos e idoneidad», en cuanto requisitos que deben concurrir en el candidato propuesto, remiten necesariamente a conceptos que, desde el punto de vista jurídico, son (deben serlo) susceptibles de control judicial. Sobre esta cuestión, el

el acto en cuanto a la trascendencia y repercusión del mismo para el propio partido recurrente (que, para fundamentar su legitimación, recordemos, había cuestionado, entre otras cuestiones, la independencia e imparcialidad de la persona nombrada como Fiscal General del Estado).

No cabe olvidar que los requisitos de *imparcialidad* acreditada en la persona que se designa, y de simple *idoneidad*, aún sin estar mencionados en el artículo 29.1 del Estatuto Orgánico, son de exigencia ineludible. El primero, porque así lo impone el artículo 2 del Estatuto (y lo que es predicable de todo el Ministerio Fiscal lo es también de su cúspide orgánica). Y el segundo, por simples razones de sentido común: el mero cumplimiento de los requisitos del artículo 29.1 no permitiría legalmente el nombramiento como Fiscal General del Estado de una persona afectada por una dolencia mental completa e irreversible.

El criterio netamente restrictivo mantenido por el Tribunal Supremo, en cuanto al interés legitimador del partido político, se justificó en la idea (o quizá necesidad), de evitar la conversión del proceso judicial en la continuación del debate o confrontación política. Este punto de partida en sí mismo no es incorrecto, puesto que, como es evidente, la mera confrontación de tipo político (la denominada «conveniencia partidista») no puede por sí sola conferir legitimación. Pero el hilo argumental posterior sí lo fue, porque obvió (negándolo) el evidente interés legitimador que, en el caso concreto, concurría en el partido recurrente que, con su impugnación, no estaba pretendiendo meramente trasladar al ámbito judicial el debate parlamentario³⁹, sino «protegerse» cautelarmente frente a posibles (y previsibles) actuaciones hostiles de la persona nombrada.

El Tribunal Supremo tampoco tuvo en cuenta, a la hora de decidir sobre la legitimación, la indiscutible polémica social y política surgida desde el momento en que el partido recurrente tuvo conocimiento de la decisión del Gobierno de promover el nombramiento cuestionado. Esta decisión supuso, entre otros, el consecuente posicionamiento jurídico-político del partido que, en el propio seno de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, mantuvo una posición contraria frente al nombramiento, al entender que la persona propuesta carecía de «reconocido prestigio» y de «imparcialidad», por lo que no era *idónea* para el cargo⁴⁰.

Voto Particular considera que «debió declararse la nulidad del nombramiento impugnado por no concurrir en la persona nombrada para el cargo de Fiscal General del Estado la imprescindible condición de “idoneidad”, que entiende no puede admitirse que se trata de un presupuesto o condición de libre apreciación, siendo necesario que en el expediente administrativo quedasen concretados, de alguna manera, los elementos tomados en consideración para apreciar la “idoneidad” del candidato a nombrar y, en el presente caso, figuró en el expediente administrativo un juicio sobre la “idoneidad” de la candidata, ni por parte del Consejo General del Poder Judicial, ni por el Congreso de los Diputados, ni por el Gobierno. Para el desempeño del cargo de Fiscal General del Estado la “idoneidad” debe entenderse referida a la aptitud, adecuación, capacidad que alguien tiene para un fin determinado, que en este caso es el desempeño imparcial del cargo de Fiscal General del Estado. La falta de imparcialidad, como premisa determinante de la “idoneidad”, se plantea por el hecho de que la persona nombrada fue propuesta inmediatamente después de haber desempeñado, sin solución de continuidad, concretas funciones políticas, ejecutivas y parlamentarias en el ámbito de otros poderes del Estado – Ministra y Diputada –, resaltando que el procedimiento de nombramiento fue iniciado incluso cuando todavía estaba en posesión del Acta de Diputada; por tanto, fue propuesta como persona integrada “funcionalmente” en una concreta formación política (Partido Socialista Obrero Español –PSOE–), que resulta ser también una de las que conforma el Gobierno que presentó la propuesta del nombramiento. Es en este marco donde debe concluirse que la conexión temporal de las funciones que la candidata propuesta venía desempeñando en el Gobierno y en el Congreso de los Diputados y las que debería desempeñar de acceder al cargo de Fiscal General del Estado, no solo no es conveniente, sino que resulta contraria a la finalidad de mantenimiento de la apariencia de imparcialidad que persigue el legislador».

³⁹ Pérez-Serrano Jáuregui (1981, p. 71): «... la importancia de los agentes que intervienen en el Parlamento y la multiforme actividad de las asambleas parlamentarias aconsejan, cuando menos, preocuparse de esta cuestión, con la finalidad concreta y específica de acotar ámbitos y sujetos responsables, así como plantear frontalmente el problema de la posible jurisdiccionalidad del actuar del Parlamento. Pero para ello, y así subimos un escalón más, debemos plantear con carácter previo la delimitación de conceptos afines».

⁴⁰ Esta es la posición mantenida en el Voto Particular formulado por el Excmo. Magistrado D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, según el cual «El partido político recurrente ha participado activamente en un trámite necesario e imprescindible, aunque no vinculante, para que el nombramiento pueda nacer según el artículo 29.2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (...). Esa intervención y posicionamiento del partido político recurrente se han producido, no a efectos de mantener planteamientos políticos propios de la ideología o esfera de actuación consecuente con los postulados programáticos del partido político o, como se dice en la sentencia de Pleno de 3 de marzo de 2014, a “los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política”, sino a efectos de emitir un juicio de idoneidad respecto de una persona que aspiraba a un cargo de la máxima relevancia constitucional. Es claro que no se trata de la defensa de intereses que únicamente proyecten sus efectos en la esfera político-partidista (...). Por el contrario, se trataba del nombramiento de la máxima representación del Ministerio Fiscal (...). Tal cuestión –nombramiento de la Fiscal General del Estado–, sin duda, presenta una trascendencia jurídica, política y social muy diferente de otras actuaciones políticas de los Gobiernos que han sido objeto de pronunciamiento por esta Sala en las sentencias que aplica el criterio mayoritario y que, en buena media, ya enumeraban el escrito de conclusiones de la Administración del Estado y de la Sra. Un inciso para advertir que esa trascendencia y la cuestión que se suscita eran suficientes para que, como fue solicitado, este recurso hubiera sido analizado y resuelto por el Pleno de la Sala, como lo fue, por esa misma relevancia y trascendencia el recurso contencioso administrativo 7105/1992 resuelto en sentencia del Pleno de 28 de junio de 1994. Entonces se impugnaba el nombramiento

La falta de *imparcialidad e idoneidad* para el cargo que se atribuía a la persona nombrada (alegaciones estas que hubieran tenido que ser debidamente acreditadas), suponían, según invocó en su recurso el partido, el surgimiento de un temor (que consideraba fundado) respecto de las posibles consecuencias negativas que dicho nombramiento depararía para la formación política (se temían posibles «represalias» procedentes de la persona nombrada dada la «hostilidad» que existía entre la misma y el partido político en cuestión).

Si el acto recurrido (el nombramiento) hubiera sido realmente considerado por el Tribunal Supremo como un «acto político», si este hubiera sido realmente su criterio –entender que el acto recurrido no era susceptible de control judicial «pleno», o en cuanto al fondo, por ser, en términos estrictos, un «acto de gobierno»– debía haberlo dicho así claramente, no, desde luego, con la negación de la legitimación, lo que hubiera situado el debate en otra esfera (no el de la «entrada al recurso» que es el ámbito propio de la legitimación). Pero no fue ese el criterio mantenido por la Sala, sencillamente porque eso hubiera supuesto reconocer algo que el propio Tribunal se preocupó, como hemos visto, de aclarar: el nombramiento se puede controlar judicialmente, puesto que lo contrario sería sencillamente admitir la existencia de zonas inmunes al control judicial⁴¹; incurriendo así en la paradoja que antes señalábamos.

Pues bien, si el acto recurrido (el nombramiento) podía enjuiciarse, al menos, en sus aspectos reglados, no hacerlo en base a negar la legitimación supuso, a mi modo de ver, impedir el control y, por tanto, el correspondiente juicio de legalidad sobre aquellos aspectos que, jurídicamente, podía y debían haber sido fiscalizados judicialmente.

El razonamiento efectuado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo imposibilitó examinar el nombramiento en todos sus aspectos e impidió, por tanto, analizar el cumplimiento de los requisitos, antes citados de «imparcialidad e independencia», tal y como sostenía el partido político recurrente. Parece que el Tribunal Supremo confundió en este caso la cualidad de la «persona» recurrente (partido político) con la condición propia del «acto» recurrido (acto político).

Es evidente, como decíamos, que el proceso judicial no debe convertirse en el escenario destinado a dirimir cuestiones meramente sociales y/o políticas, es decir, no jurídicas⁴². Y también es evidente que la

del Fiscal General del Estado, cuestionándose la legitimación de una asociación judicial, y ahora se impugna también ese nombramiento, aunque, claro está, referido a otra persona, y se cuestiona la legitimación de un partido político».

⁴¹ En su voto discrepante, el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, considera que el nombramiento recurrido es un acto de gobierno, porque, en lo sustancial, no se ejerce una potestad administrativa, lo que no implica que ese acto esté exento de control: por una parte, el control político desarrollado en sede parlamentaria, y el estrictamente jurídico en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.a) LJCA. Es decir, en el Voto Particular no se niega la legitimación para recurrir, centrando la cuestión en el fondo del asunto, es decir, en el juicio de idoneidad y la exigencia de que el candidato sea «jurista de reconocido prestigio», base de la demanda del partido político, para quien dichos elementos son «reglados» y, por tanto, susceptibles de control conforme al artículo 2.a LJCA. Para el Magistrado discrepante, no lo son por las siguientes razones:

«1.º Ya en su día el Pleno del Tribunal Supremo –en el único precedente referido a la impugnación del nombramiento de un Fiscal General del Estado– advirtió la concurrencia de conceptos jurídicos susceptibles al control judicial, pero los refirió a los procedimentales y a las exigencias regladas para el cargo, no a la valoración de la idoneidad personal del candidato.

2.º Son elementos objetivos –y reglados– del procedimiento que el Gobierno propone al candidato, que se debe oír al Consejo General del Poder Judicial y, ahora, que debe haber una comparecencia ante el Congreso de los Diputados; a lo que se añade que sea nombrado por el Rey previo juramento o promesa ante él y toma de posesión ante el Pleno del Tribunal Supremo. Y en lo subjetivo, que debe ser el propuesto un jurista, español y con más de quince años de ejercicio profesional.

3.º La exigencia de que sea «jurista de reconocido prestigio» lleva a un juicio sobre las cualidades profesionales del candidato, lo que exige un juicio no de «ajustamiento» o constatación de elementos reglados, sino valorativo, como así prevé el artículo 29. Dos del EOMF.

4.º En cuanto al juicio de idoneidad, es aún más manifiesto que no se trata de un requisito reglado sino sustancialmente valorativo: es en ese punto en el que la naturaleza política del acto de nombramiento aflora con mayor intensidad, luego el planteamiento de la demandante fuerza el entendimiento en Derecho de su exigencia para lograr el enjuiciamiento de tal acto y lo hace hasta unos extremos que exceden de lo que es el enjuiciamiento de los elementos reglados.

5.º Y cabe apuntar que si el artículo 2.a) de la LJCA implica en este caso un límite cierto al enjuiciamiento del acto de nombramiento de Fiscal General del Estado, quizás hubiera sido pertinente oír a las partes y, en su caso, plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea esta cuestión prejudicial: si cuando se plantea la eventual falta de idoneidad del candidato a Fiscal General del Estado por haber tenido una manifiesta significación política y, en consecuencia, haber desarrollado una intensa militancia política, para la garantía de los estándares del Derecho de la Unión Europea referidos a la imparcialidad e independencia exigible al Fiscal General del Estado, basta con el examen político del candidato en sede parlamentaria, siempre dependiente de las mayorías parlamentarias, o si esta norma nacional que excluye el control jurisdiccional de la idoneidad del candidato por las razones expuestas, se opone al Derecho de la Unión Europea en cuanto que impide dotar de efectividad a esas exigencias de imparcialidad e independencia. Para apreciarlo se ha perdido la oportunidad de deliberarlo y, en su caso, plantear una cuestión prejudicial, lo que ha quedado inédito».

⁴² Pero esto no significa afirmar que los partidos políticos sólo pueden controlar políticamente la actuación del Gobierno en sede parlamentaria. De la misma forma, no puede afirmarse, en términos generales, que las impugnaciones planteadas por los partidos políticos suponen «judicializar la política» o «politizar la justicia».

exigencia de una «conexión» entre la lesión que un acto administrativo causa y la situación de base en que se encuentra el recurrente es un método para la selección apriorística de asuntos que pueden llegar a ser objeto de una decisión contenciosa. En esta selección también es indudable que debe emplearse el criterio del carácter predominantemente «jurídico» del conflicto, siendo razonable imponer criterios que, en cierta forma, pueden considerarse restrictivos a fin de evitar el acceso de conflictos que (con evidencia, y vuelvo a emplear este término) no sean jurídicos.

Debe insistirse, pues, en el exquisito cuidado que el juez debe tener a la hora de hacer la valoración sobre la ausencia de naturaleza jurídica en una cuestión que se plantea en sede contenciosa, pues determinar que el problema planteado es de carácter social, ideológico o político (que se trata de una cuestión, en definitiva, ajena al derecho y huérfana de caracteres jurídicos) para, de esta forma, excluirlo del control judicial (entendiendo, de una forma más o menos consciente, que el proceso contencioso no está pensado y configurado para su resolución) es algo ciertamente complejo y de difícil determinación.

Ahora bien, a efectos de la legitimación activa y del acceso a la jurisdicción contenciosa (o, a sensu contrario, para excluir el acceso y, por tanto, impedir el control judicial) no deben (y este es el riesgo presente en estos casos) confundirse en modo alguno las denominadas «political questions⁴³» con «los actos políticos o de gobierno⁴⁴» (que, como cualquier acto administrativo, supone la producción de efectos jurídicos controlables jurisdiccionalmente), puesto que solo son aquellas (las cuestiones políticas en sentido estricto⁴⁵) las que deben resolverse en escenarios no judiciales y empleando métodos políticos de negociación y acuerdo. Si este tipo de cuestiones tuviera acceso *libre* a la jurisdicción contenciosa, esta correría el grave riesgo de desnaturalizarse, perdiendo en gran medida su capacidad de solucionar conflictos de modo neutral e imparcial sin excepción alguna (estaría en juego, dicho de otra forma, el principio de imparcialidad de la Administración de Justicia⁴⁶).

Entiendo que es infundado el criterio restrictivo que limita la legitimación activa de un partido político basado en el «prejuicio» de que las cuestiones planteadas en una impugnación formulada por un partido son necesariamente prolongaciones de la «confrontación política»; este criterio impediría, salvo en casos excepcionales, la defensa de intereses sociales o colectivos por parte de los partidos políticos y, desde luego, la defensa del interés general en conexión con la defensa por la legalidad. El criterio netamente restrictivo seguido en la Sentencia impide la defensa de los «intereses propios» que, como partido político, ha asumido y que le convierten en una entidad representativa de intereses sociales y colectivos pero también en una entidad en la que confluyen –deberían confluír– las distintas formas de participación propias del Estado Democrático de Derecho en relación con la idea de defensa del interés público⁴⁷).

⁴³ En el trabajo de Zúñiga Urbina (2008, pp. 271-307) se estudian los actos y las cuestiones políticas en el ámbito del actual modelo del Estado de Derecho y de la democracia constitucional; en Bianchi (2003, pp. 1089-1111) encontramos un análisis pormenorizado de las denominadas cuestiones políticas.

⁴⁴ Peñarrubia Iza (1995, p. 328): «Doctrina y jurisprudencia se esfuerzan, por tanto, en deslindar los actos según su naturaleza sea administrativa o política, con el fin de saber hasta dónde es posible controlar o fiscalizar la actuación del Poder Ejecutivo por los Tribunales: los actos de gobierno están exentos de cualquier revisión por la jurisdicción, de modo que sólo las cuestiones formales –procedimiento, competencia– son revisables (doctrina de los actos separables), mientras que la actuación administrativa está plenamente sometida a la revisión judicial. La consecuencia es que los medios de control de los actos de gobierno no son los judiciales, sino que serán los políticos, por un lado (control parlamentario), y la impugnación ante el Tribunal Constitucional, por otro, aunque la doctrina se muestra unánime al pronunciarse sobre la impugnabilidad de los actos de esta naturaleza que vulneren o afecten a los derechos de los particulares».

⁴⁵ Cassagne (2021, pp. 183-190): en estas páginas, el autor trata, precisamente, el tema de la dificultad que entrañan las cuestiones políticas, su naturaleza y su control.

⁴⁶ Cuando el sistema judicial se ve obligado a resolver cuestiones políticas o ideológicas, corre el grave riesgo de contaminarse con ideologías y afinidades políticas, no jurídicas. Sobre lo cual, me remito a las atinadas consideraciones de Franck (2012).

⁴⁷ No podemos desconocer que la noción de «interés público o general», aun habiendo sido esencial en la conformación del Estado Democrático de Derecho en el constitucionalismo europeo, sin embargo, ha sido (sigue siendo) muy compleja en cuanto a la delimitación de su verdadero alcance y, en consecuencia, de su real protección y defensa por entidades de carácter social y/o político. En un planteamiento ceñido a delimitar el sentido terminológico de los conceptos empleados, se vislumbra la complejidad de la cuestión: qué son los intereses generales, si estos son equiparables y, en su caso, en qué medida a los intereses públicos, si son o no identificables con los intereses sociales, si los intereses políticos pueden englobarse en la categoría de interés público ...etc, no encuentra una respuesta sencilla, quizá porque, como es evidente, el condicionamiento ideológico de cada sistema democrático de nuestro entorno político es el que determina, en definitiva y en cada momento, la significación, contenido, posibilidad de representación y defensa de los conceptos (intereses) mencionados. Como expone Blázquez Martín (2015, pp. 70 y ss.) «el vocablo interés constituye un neologismo que surge en el siglo XVIII. El nacimiento de esta expresión se enmarca en el proceso cultural que ha descrito Albert O. Hirschman, por el cual Occidente pasó de un paradigma en el que era necesario reprimir, encauzar y moderar las pasiones personales, entre ellas el interés, a un sistema social que funcional sobre la base del interés particular (...). Como dice el autor, la crítica a esta concepción liberal del interés (liberalismo dogmático) comenzó a finales del siglo XIX, con el resurgimiento de la idea de bien público a través de la idea,

Reconocerles legitimación para la protección de los intereses políticos que, propiamente, representan y que, por ello mismo, tienen que defender, no implica necesariamente un reconocimiento a su favor de una acción indiscriminada (considerándolos entidades controladoras cuasiuniversales de las Administraciones Públicas), a modo de «acción popular⁴⁸», ni supone el reconocimiento de una legitimación para impugnar en defensa de sus «sus puntos programáticos». La línea que delimita lo que es «conveniencia política» de lo que es «interés jurídico legitimador» es, ciertamente, difícil de establecer y, por supuesto, hay que estar al contexto del supuesto concreto, analizando las específicas circunstancias que llevan a un partido político a recurrir una actuación de un poder público (ya sea un acto administrativo en cuanto tal, ya sea un acto político o de trascendencia política).

5. ¿PERSPECTIVAS DE CAMBIO? LOS AUTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5.ª) DE 8 JUNIO 2022

¿Estamos –podría decirse– ante la última palabra del Tribunal Supremo en materia de legitimación de los partidos? Sería aventurado aseverarlo. En el supuesto de los indultos concedidos a los condenados en el denominado «juicio del proceso», la discrepancia es más que evidente. En los recursos interpuestos por VOX (que ejerció la acusación popular en la vía penal⁴⁹) contra diversos reales decretos de concesión de indulto se ha puesto de manifiesto la discrepancia existente en el Tribunal Supremo en materia de legitimación activa de los partidos políticos.

En efecto, los recursos interpuestos por dicho partido fueron declarados inadmisibles, por falta de legitimación, en diversos autos de fecha 22 de febrero de 2022⁵⁰, acogiendo la alegación previa de inadmisión formulada por la Abogacía del Estado. El partido político demandante recurrió en reposición los Autos y la

a su vez, del interés social que dio lugar al surgimiento del Estado y constitucionalismo Social, que, entre sus premisas, promueve la participación social en la causa pública y/o política. Frente a este modelo, fue desarrollándose, paulatinamente, el Estado del Bienestar, instaurándose la idea de la posibilidad de formular frente al Estado pretensiones y exigencias mayoritarias o colectivas.

⁴⁸ No comparto, en definitiva, la negación de legitimación basada en el argumento de que reconocérsela supondría reconocer el ejercicio de una acción popular de tipo político. No podía negarse, por tanto, el indudable interés legitimador del partido político en base a que realmente solo pretendía con su impugnación una mera defensa de la legalidad.

El partido demandante, al interponer el recurso contencioso-administrativo, no fundamentó su legitimación en el interés público de defensa del ordenamiento jurídico. No se dio en el presente caso lo que sí ocurrió, sin embargo, en el resuelto por la STS 1240/2021 de 18 octubre. RJ 2021\4838 (cuyas palabras me permito acoger a continuación). No lo hizo porque lo que, en realidad, pretendió era que se le reconociera su legitimación activa «como cualidad que habilita a las personas jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto...cualidad vinculada a la concurrencia del interés legítimo en la relación que media entre la parte recurrente y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso».

El partido político no se situó en un plano general o trascendente, no se limitó a alegar la defensa del ordenamiento jurídico, la defensa del Estado de Derecho o del Estado Democrático. No alegó un interés en recurrir el acto de nombramiento que pudiera calificarse de «interés de carácter genérico e indeterminado que podría transmutarse en vago e indefinido, evidenciando su incompatibilidad con la especificidad que se precisa para apreciar la concurrencia del interés legítimo exigido para interponer un recurso».

⁴⁹ Para la Sala, por cierto, el haber sido acusación popular en la vía penal no confiere legitimación en el proceso contencioso:

«(...) la condición de acusador popular del partido Vox en el proceso penal en el que fue dictada la sentencia condenatoria, de la que derivaría su derecho fundamental a la ejecución de la sentencia, no es suficiente para reconocerle legitimación activa para recurrir los indultos, dados los diferentes planos en que se sitúan el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias, que se ubica en un ámbito puramente jurisdiccional, y el ejercicio por el poder ejecutivo del derecho de gracia, que se sitúa en el ámbito de la actividad administrativa (...) De esa diversidad de planos dan cuenta los autos dictados por la Sala Segunda negando que el Partido Vox tuviera legitimación, en su condición de acusador popular, para intervenir en el trámite de informe del tribunal sentenciador en el procedimiento de indulto».

⁵⁰ Los autos de febrero de 2022 rechazaron la legitimación de Vox con remisión, entre otros, a los argumentos de la Sentencia de noviembre de 2021, y en este sentido, declararon que:

«(...) La defensa de la Constitución, de sus valores y principios, y del Estado democrático como objeto de la actividad de los partidos políticos es un aspecto inherente a la acción política y tiene su ubicación primordial en el parlamento en el que se desarrolla la actividad legislativa y de control del gobierno, pero no supone el establecimiento de una relación específica entre aquella función esencial que desarrollan los partidos políticos y cualquier acto administrativo que pueda interpretarse como contrario a los valores constitucionales.

La circunstancia de que los delitos por los que han sido condenados los indultados –en este caso, sedición– protejan bienes jurídicos de titularidad colectiva, que afectan a toda la sociedad, no crea una acción pública a favor de los partidos políticos en el orden jurisdiccional contencioso administrativo al margen de la previsión del legislador ni permite alterar el régimen de legitimación que se contiene en el artículo 19 LJCA (RCL 1998, 1741). Los partidos políticos no tienen atribuida la representación de la sociedad ni del interés general ni de los bienes jurídicos colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa. Ninguna previsión del legislador así lo establece al entender los delitos indultados no afectan a un perjudicado concreto, sino al conjunto de la ciudadanía por atentar a bienes de titularidad colectiva (...). Y ello no significa, como alega la parte, que en estos casos en

Sala ha estimado dichos recursos en virtud de los correspondientes Autos de fecha 8 de junio de 2022, en los que cambia, en cierta forma, de criterio y acoge el extenso y fundamentado voto particular que, precisamente, a los Autos de febrero se acompañaba⁵¹.

Persisten en la Sala opiniones contrapuestas en esta materia: a los Autos de junio también se acompaña voto particular formulado por los Excmos. Sres. D. Octavio Juan Herrero Pina y D. Ángel Ramón Arozamena Laso⁵².

La discrepancia es totalmente comprensible, puesto que, como he pretendido razonar a lo largo del presente trabajo, la cuestión es difícil de resolver y requiere hallar un imprescindible equilibrio, dado que en ella subyacen temas de esencial trascendencia jurídica, no sólo en términos dogmáticos, sino eminentemente prácticos: no olvidemos que, en un lado de la balanza, tenemos el derecho a la tutela judicial efectiva, en su versión de acceso a la jurisdicción, con la imperiosa necesidad de no permitir la creación de zonas inmunes al control jurisdiccional; pero, es cierto que en el otro lado, también hallamos una importante premisa, la de no convertir a la Justicia en un foro de discusión o de lucha política, diluyendo su esencia que, no es otra ni puede serlo, que la solución de conflictos jurídicos mediante la interpretación y aplicación de su instrumento primordial: el Derecho.

Los Autos de febrero realizaron la declaración de inadmisibilidad en el trámite del artículo 51 de la Ley Jurisdiccional, declaración que los nuevos Autos revocan, ordenando seguir el curso del proceso.

Esta nueva resolución (expresándome en singular) es muy significativa, si no relevante, más por lo que deja entender que por lo que expresa. En su parte argumental, el Auto parece aplicar, sencillamente, una interpretación estricta de las posibilidades de poner fin al proceso en el momento del artículo 51: recuerda la doctrina constitucional de que la legitimación «es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto», invocando también el criterio de la propia Sala de que la apreciación de la legitimación tiene un carácter casuístico, que no permite una respuesta indiferenciada en todos los casos.

Desde esta perspectiva, la decisión que el Auto adopta (postergando a la Sentencia el análisis de la cuestión) podría ser considerada como discutible, pero no irrazonable. Pero el Auto va más allá, añadiendo unas breves consideraciones que es necesario reproducir:

que los delitos indultados no afectan a un perjudicado concreto, sino al conjunto de la ciudadanía por atentar a bienes de titularidad colectiva, de no aceptarse la legitimación del partido político recurrente se cree un espacio de inmunidad al control jurisdiccional.

(...) Ni esta jurisdicción ni esta Sala son el lugar adecuado para dirimir controversias suscitadas en la defensa de intereses de carácter político, al margen de las reglas sobre la legitimación establecidas por la ley con carácter general».

⁵¹ Voto particular formulado por los Excmos. Srs. D. Wenceslao Olea Godoy y D. Fernando Román García:

«(...) no cabe confundir, como a nuestro juicio hace el auto del que discrepamos, entre la participación en la tramitación del procedimiento del indulto, que culmina con el acuerdo de indulto, y la posibilidad de intervenir en el control posterior del acto de indulto, interponiendo contra éste el correspondiente recurso ante esta Sala del Tribunal Supremo.

(...) Concurren –a nuestro juicio– razones suficientes para no descartar precipitadamente, en este trámite de alegaciones previas, que un partido político con representación en el Parlamento nacional pueda ostentar legitimación activa para interponer un recurso contencioso-administrativo contra un acto de otorgamiento de indulto, cuando el delito sobre el que se proyecta el indulto ha comportado, de modo directo e incontrovertible, un alzamiento contra la soberanía nacional residenciada en el pueblo español, constatada adicionalmente por el Tribunal Constitucional.

A la vista de las especialísimas circunstancias concurrentes en el supuesto examinado, esta sería, a nuestro juicio, razón bastante para rechazar las alegaciones previas formuladas por la Abogacía del Estado en relación con el partido Vox. Pero, si a ello añadimos que, en este caso, se da la circunstancia de que dicho partido ejerció la acusación popular en el juicio penal y valoramos todo ello a la luz de los artículos 3 del Código Civil y 24 de la Constitución, la conclusión expuesta resulta aún más reforzada».

⁵² En el voto particular, se defiende la posibilidad de inadmitir el recurso por falta de legitimación en los dos trámites anteriores a la sentencia, como son el artículo 51 LJCA, tras el examen del expediente administrativo, y las alegaciones previas del artículo 58 LJCA, en los primeros cinco días del plazo para contestar la demanda:

«(...) la declaración de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación en alguno de los trámites previos a la sentencia habilitados por la Ley procesal, queda condicionada a que, en ese momento procesal, tanto la pretensión ejercitada, derecho o interés defendido en el proceso, como la razón jurídica a cuyo amparo se formula la pretensión, resulten suficientemente identificados en su alcance y contenido para permitir al órgano jurisdiccional decidir, de manera fundada, sobre la congruencia y correspondencia entre ambos términos de la relación procesal, en que consiste la legitimación.

Desde estas consideraciones generales y por lo que se refiere a los recursos que aquí se examinan, todas las partes recurrentes han identificado y argumentado de manera clara, amplia y reiterada, los intereses jurídicos en cuya defensa actúan, tanto en sus escritos de demanda como las alegaciones a las previas formuladas por el Abogado del Estado, incluso en el caso de los recursos interpuestos por Vox y por los parlamentarios de Cataluña ya lo hicieron en sus escritos de interposición al solicitar medidas cautelares, de manera que pocas dudas pueden plantearse acerca del alcance de los mismos en los términos que se formulan por los recurrentes, que es lo que ha de valorarse por el Tribunal a efectos de la admisibilidad del recurso (...).

En cuanto a la negación de la legitimación para la impugnación de los Reales Decretos de concesión de indulto, el voto particular se remite, en esencia, a los argumentos de los autos de febrero.

«En el caso examinado, y al margen de otras consideraciones, nos enfrentamos a indultos parciales por delitos muy singulares: contra la sociedad, que protegen bienes jurídicos colectivos.

Esta singularidad supone una dificultad añadida a la hora de concretar quienes ostentan esa necesaria legitimación activa, íntimamente relacionada con el bien jurídico protegido –y sus titulares por los delitos indultados–, sin que, a nuestro juicio, sea “conditio sine qua non” que los legitimados aparezcan identificados en la sentencia penal, pues, aparte de que podría producirse el efecto indeseable de dejar un ámbito inmune al control jurisdiccional, por estrecho que sea éste en los supuestos de indulto, es que el indulto, si bien y necesariamente ha de tener por base la sentencia condenatoria penal, es un acto independiente, del Gobierno, revisable en sede contenciosa, por lo que el presupuesto de la legitimación activa queda sujeta al Derecho Administrativo.

Los complejos perfiles de la legitimación activa –recordemos que no es un concepto unívoco, sino que depende de las concretas circunstancias que concurren en cada supuesto– en este tipo de delitos, unido a la reiterada discrepancia en el seno de la Sección, evidencia que no existe la claridad y firmeza exigible a una decisión de tal calado en este trámite (y ello con independencia de la que, al final y en trámite de sentencia, pueda adoptarse)».

La argumentación es, sin duda, un tanto ambigua. Parece subyacer a ella la preocupación de que la doctrina tradicional en materia de legitimación podría dar lugar a la creación de un ámbito de inmunidad al control jurisdiccional; pero lo que ante todo expresa (y lo dice paladinamente) es el estado de cosas de que, *en el tema de la legitimación de los partidos políticos, existe una «reiterada discrepancia en el seno de la Sección»* discrepancia que, se supone, no debe ser resuelta en el expeditivo trámite del artículo 51, sino en la Sentencia de fondo.

Qué puede suceder en ese momento es algo lógicamente imprevisible. Ténganse en cuenta tres circunstancias:

- Primera, que la Sentencia de 2 de noviembre de 2021, que se analiza en este comentario, fue dictada por una Sección de la Sala (la Cuarta) distinta a la que pronunció el Auto de 8 de junio de 2022 (la Quinta), de manera que ninguno de los Magistrados integrantes de cada Sección ha tenido intervención alguna en la formación de la resolución contraria.
- Segunda, que existen importantes discrepancias de criterio en ambas Secciones: la Sentencia de 2021 fue objeto de dos votos particulares (de los Magistrados Sres. Fonseca-Herrero Raimundo y Requero Ibáñez), los Autos de 22 de febrero de 2022 fueron objeto también de voto particular (formulado por los Magistrados. Sres. D. Wenceslao Olea Godoy y D. Fernando Román García) Y, a su vez, los de junio, contienen el voto particular de los magistrados Sres. D. Octavio Juan Herrero Pina y D. Ángel Ramón Arozamena Laso).
- Y tercera, que todos estos votos particulares son inusualmente extensos e incluso algo vehementes en su expresión, lo que es un claro indicio de la dureza del debate que hubo de tener lugar en ambos casos (recurso contra el real decreto de nombramiento de la Fiscal General del Estado y recursos contra los reales decretos de concesión de indultos).

No es aventurado suponer que esta seria discrepancia debe producirse en el resto de las Secciones de la Sala, por ser el tema discutido de carácter transversal a las competencias de todas ellas, por lo que cualquier pronóstico carecería de cualquier tipo de seriedad. Lo que, en todo caso, resulta evidente, es que nos encontramos ante una cuestión que, como pocas, merecería su resolución por el Pleno de la Sala.

CONCLUSIONES

Las circunstancias del caso planteado en la impugnación del Real Decreto 410/2020, de 25 de febrero, permiten concluir que, en el dicho supuesto, existía y debía haberse reconocido «el interés jurídico legitimador»:

- I. El nombramiento del Fiscal General del Estado debe ajustarse a las exigencias previstas en el artículo 29.1 del Estatuto Orgánico⁵³, cuyo cumplimiento puede ser objeto, obviamente, de control judicial.

⁵³ Respecto de los requisitos del acto de nombramiento y su posible control tampoco comparto la argumentación contenida en el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia, en la que se hace una remisión a las decisiones judiciales que no han reconocido le-

- II. Las exigencias legales que deben observarse en el nombramiento no sólo son de orden procedimental, sino también de fondo.
- III. En este sentido, los requisitos de «mérito» (reconocido prestigio jurídico) e «idoneidad» deben considerarse conceptos que, aun siendo imprecisos, son evidentemente jurídicos y, por tanto, fiscalizables en el seno de un proceso judicial.
- IV. Si el partido político recurrente considera que la persona designada no reúne los criterios determinantes para ser nombrado como Fiscal General del Estado, en una valoración razonable y no basada meramente en apreciaciones ideológicas discrepantes u oportunistas, la legitimación debe admitirse.
- V. La legitimación debe reconocerse, asimismo, cuando «el interés⁵⁴» se justifica en el desacuerdo sobre aspectos jurídicos propios de conceptos jurídicos –legales– indeterminados –«unbestimmte Gesetzesbegriffe⁵⁵–, puesto que, de la no conformidad a derecho de dichos conceptos («naciones jurídicas imprecisas»⁵⁶), puede inferirse una posible ilegalidad del propio acto de nombramiento.
- VI. Cuando en la discusión parlamentaria se vislumbra un posible incumplimiento de los requisitos legales, el elemento «cualificador» del interés que confiere legitimación activa deriva en sí mismo de la duda suscitada en un ámbito de control, el propiamente político, que permite hacer extensible al ámbito de control judicial el cuestionamiento de validez de un nombramiento de consecuencias tan importantes, máxime para un partido político.
- VII. Es indiscutible que debe reconocerse legitimación a quien recurre cuando, además de lo anterior, fundamenta su concreto interés (personal o propio) en unas «posibles y previsibles» consecuencias negativas para sí mismo⁵⁷, basadas en que la persona nombrada va a ostentar unas atribuciones muy importantes, «desde el punto de vista del poder represivo del Estado»⁵⁸, que se teme puedan ser ejercidas en su perjuicio, precisamente por la carencia de la «imparcialidad» alegada y cuestionada en el recurso. Este temor fundado en la ausencia de «imparcialidad» y conectado con el incumplimiento de los requisitos de mérito e idoneidad en el nombramiento de la persona elegida va más allá de lo estrictamente político para entrar en lo jurídico, generando propiamente el interés legitimador. Y esto «no lo advirtió» el Tribunal Supremo cuando negó la legitimación del partido recurrente: no justificó debidamente la negación de la legitimación ponderando las circunstancias concretas del caso, desconociendo la relación existente entre la pretensión deducida y el partido político.
- VIII. Excluir del control contencioso una cuestión, problema o asunto en base a que el mismo es de carácter social, político, no de naturaleza jurídica, requiere un juicio minucioso que, desde luego, se supone

gitimación a los partidos políticos que recurrían nombramientos del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, de sus Vocales, y del Vicepresidente del Tribunal Supremo. Y no comparto la argumentación de la Sentencia, dado que (i) en el procedimiento para destinar o nombrar al Presidente y Vicepresidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General, no existe un trámite parlamentario similar al establecido por el Estatuto Orgánico. En efecto, la propuesta de nombramiento de aquellos corresponde al propio CGPJ, en su calidad de órgano constitucional, quedando, pues, fuera del ámbito parlamentario; (ii) Y, por lo que se refiere al nombramiento de los vocales del CGPJ, debe tenerse en cuenta que queda fuera del control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al circunscribirse al ámbito de actuación parlamentaria.

⁵⁴ En su sentido etimológico, «interés» significa involucrarse, y obvia era la involucración que, en este caso, el partido recurrente tenía con el objeto litigioso.

⁵⁵ La referencia obligada en este punto es García de Enterría (2009), cuyas palabras, por conocidas, es innecesario reproducir.

⁵⁶ Respecto de cuya interpretación (siempre jurídica) ha de concederse, claro está, un margen de apreciación. En este sentido, vuelve a ser imprescindible traer aquí las palabras del maestro García de Enterría (1996, pp. 69-89): «[...] el juez controla la aplicación del concepto legal indeterminado tanto si estima la impugnación contra la interpretación inicial que del mismo ha hecho la Administración, anulándola, como si la desestima, esto es, si entiende que la Administración ha actuado correctamente por moverse dentro del espacio del legítimo “margen de apreciación” (sólo si el recurso se declarase inadmisibile no habría control, pero sí lo hay si el recurso se desestima, tras la entrada en el fondo). El control anulatorio se producirá únicamente en cuanto los límites de ese margen de apreciación se entienda que han sido transgredidos. No se trata, pues, de que el juez sustituya apodóticamente la estimación que ha hecho la Administración por la suya propia, sino de identificar si ésta ha transgredido los límites que la Ley ha querido imponerle al establecer el concepto jurídico indeterminado de que se trata. Es, pues, propiamente, en la mayor parte de los casos [...] un control legal negativo y en modo alguno, como se pretende, un control político o un control con criterios políticos aplicado por un órgano al que falta competencia en este campo». El Tribunal Supremo, en el supuesto que estamos analizando, debió haber llevado a cabo el control judicial de la interpretación jurídica inherente que, al adoptar el acto recurrido, hizo la Administración. La negación de la legitimación del partido político recurrente lo impidió: dicho sin ambages, la decisión del Supremo impidió cualquier tipo de control negando la entrada al proceso.

⁵⁷ La «lesión» constituye el núcleo fundamental de la legitimación: estará legitimado ab initio del proceso quien haya sufrido una lesión ilegítima en alguno de los bienes de los que dice ser titular. Lo que otorga legitimación ab initio del proceso, por tanto, es meramente la puesta de manifiesto de la lesión, que es lo que crea una presunción de que el actor es titular del bien lesionado; la comprobación de la titularidad del bien es una cuestión de fondo que habrá de acreditarse durante el proceso y ser decidida en la sentencia.

⁵⁸ Voto Particular del Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez: Razonamiento Primero. 4. 7.º.

de los órganos que conforman la justicia administrativa, máxime, de nuestro Tribunal Supremo. El equilibrio que necesariamente ha de darse entre las posibilidades prestaciones de un servicio público como la Justicia con el «derecho a la tutela judicial efectiva» (ínsito en la institución de la legitimación), es muy difícil de determinar, dada la variedad de conflictos que, en la práctica, pueden pretender situarse en sede contencioso-administrativa. Pero la dificultad no puede servir de excusa para obviar la búsqueda de dicho equilibrio, porque la premisa indiscutible de la que debe partirse es, a pesar de su aparente sencillez, origen de innumerables discusiones dogmáticas. La premisa es, e intento decirlo también con sencillez, la de que no podemos correr el riesgo de dejar cuestiones al margen del control judicial: no se pueden, bajo ningún concepto, crear zonas de inmunidad, porque de hacerlo olvidaríamos la propia esencia e historia de nuestro Derecho administrativo, en el que la lucha por la legalidad (por su defensa a ultranza) ha sido su objetivo y finalidad primordial. En esta constante lucha creo con convicción y firmeza. Y, si «juzgar a la administración contribuye a administrar mejor», en las palabras del profesor T. R. Fernández, la Sentencia aquí analizada perdió, claramente, una oportunidad de llevar a cabo un control de la Administración y, por tanto, favorecer la realización de una administración mejor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bastida Freijedo, F. J. (1992). La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos. En J. J. González Encinar (coord.), *Derecho de partidos* (pp. 67-92). Espasa Calpe.
- Bianchi, A. (2003). El enigma de las cuestiones políticas. En V. Bazán (coord.), *Defensa de la Constitución. Garantismo y Controles. Libro en reconocimiento al Doctor Germán J. Bidart Campos*. Ediar.
- Blázquez Martín, D. (2015). Interés público, interés social y derechos sociales. En S. Ribotta, A. Rossetti y R. F. de Asis Roig (coords.), *Los derechos sociales y su exigibilidad: libres de temor y miseria* (pp. 65-86). Dykinson.
- Cano Campos, T. (2014). La legitimación especial en el contencioso-administrativo de la contratación. *Revista General de Derecho Administrativo*, (37). https://www.iustel.com/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=415102&popup=
- Carbonell Porras, E. (dir.) y Cabrera Mercado, R. (coord.) (2014). *Intereses colectivos y legitimación activa*. Cizur Menor y Aranzadi.
- Cárdenas Gracia, J. F. (1992). *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Carnota, W. F. (2012). Las acciones de clase: desde los Estados Unidos a la Argentina. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (16), 93-106. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/40733>
- Cassagne, J. C. (2021). *El acto administrativo: teoría y régimen jurídico* (4.ª ed.). La Ley.
- Fernández Farreres, G. (1987). *Asociaciones y Constitución (Estudio específico del artículo 22 de la Constitución)*. Civitas.
- Fernández, T. R. (2015). La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece. *Revista de Administración Pública*, (196), 211-227. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40087>
- Ferreres Comella, A. (2005). Las acciones de clase («class actions») en la ley de enjuiciamiento civil. *Actualidad Jurídica Uriá y Menéndez*, (11), 38-48. <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/1380/documento/articuloUM.pdf?id=3210&forceDownload=true>
- Flores Giménez, F. (2015). Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio. *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 355-381. <https://doi.org/10.5944/trc.35.2015.14923>
- Franck, T. M. (2012). *Political Questions Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?* Princeton University Press.
- García-Andrade Gómez, J. (2023). A vueltas con los intereses legítimos: formación y sentido actual. *Revista de Administración Pública*, (220), 147-180. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.06>
- García Cotarelo, R. (1985). *Los partidos políticos*. Sistema.
- García de Enterría, E. (1996). Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (89), 69-89.
- García de Enterría, E. (2009). *Democracia, jueces y control de la Administración*. Civitas.
- García Guerrero, J. L. (2007). *Escritos sobre partidos políticos (Cómo mejorar la democracia)*. Tirant lo Blanch.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza Editorial.
- Gascón Inchausti, F. (2012). Eficacia en España de sentencias y transacciones derivadas del ejercicio de una «class action» en Estados Unidos. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, (16), 261-290. <http://hdl.handle.net/10486/662707>
- Gómez Díaz, A. B. (2014). *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*. Iustel.

- Gonzaga Jayme, F. y Vieira Maia, R. (2013). Análisis de la constitucionalidad de la legitimación de un partido político en la acción de mandato de seguridad. *Estudios Constitucionales*, 11(1), 543-568. <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/70>
- González de la Garza, L. M. (2018). La crisis de la democracia representativa. Nuevas relaciones políticas entre democracia, populismo virtual, poderes privados y tecnocracia en la era de la propaganda electoral cognitiva virtual, el microtargeting y el Big Data. *Revista de Derecho Político*, (103), 257-302. <https://doi.org/10.5944/rdp.103.2018.23203>
- Grasso, P. G. (2005). *El problema del constitucionalismo después del Estado moderno*. Marcial Pons.
- Igartua Salaverriá, J. (2017). Control judicial de la discrecionalidad técnica: error manifiesto, inmediatez, sana crítica. *Revista de Administración Pública*, (204), 11-39. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.01>
- Jiménez Campo, J. (1988). Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos. *Revista de derecho político*, (26), 9-26. <https://doi.org/10.5944/rdp.26.1988.8373>
- Kelsen, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Editorial Labor.
- Manzana Laguarda, R. (1997). La dialéctica entre la inmunidad del poder y su control jurisdiccional. *Jueces para la democracia*, (29), 81-88.
- Martín Jiménez, B. (2021). La configuración de los intereses legítimos en la jurisprudencia actual: contenido y categorías. *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, (14), 45-70. <http://hdl.handle.net/10017/52354>
- Medina Alcoz, L. (2016). *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo e interés legítimo: una revisión*. Marcial Pons.
- Menéndez García, P. (2014). Capacidad procesal y la legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En J. E. Soriano García (dir.) y M. Estepa Montero (coord.), *Por el derecho y la libertad: libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor* [vol. 1: Garantías constitucionales y judiciales del ciudadano] (pp. 777-825). Iustel.
- Montero, J. R., Gunther, R. y Linz, J. J. (eds.) (2007). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Trotta.
- Morodo, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P. (2001). *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/8993>
- Oliver Araujo, J. y Calafell Ferrá, V. J. (2007). Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (137), 11-36. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-137-julioseptiembre-2007/los-estatutos-de-los-partidos-politicos-notas-sobre-su-singularidad-juridico-constitucional-1>
- Ortega Gómez, M. (2006). Legitimación de las asociaciones constituidas para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (25), 757-797. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-25-septiembrediciembre-2006/legitimacion-de-las-asociaciones-constituidas-para-promover-los-intereses-colectivos-de-una-1>
- Ovalle Favela, J. (2004). *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11952>
- Peñarrubia Iza, J. M. (1995). La moderna jurisprudencia sobre discrecionalidad técnica. *Revista de Administración Pública*, (136), 327-344. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-136-eneroabril-1995/la-moderna-jurisprudencia-sobre-discrecionalidad-tecnica-2>
- Pérez-Serrano Jáuregui, N. (1981). Hacia una teoría de los actos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, (9), 67-85. <https://doi.org/10.5944/rdp.9.1981.8068>
- Rodríguez Díez, J. E. y Zavala Achurra, M. E. (2019). Restitución e indemnización a sujetos indeterminados, cy-près y acciones de clase. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(1), 151-176. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7028>
- Sánchez Morón, M. (2020). «Libre» designación y «libre» cese en la función pública: los límites de la discrecionalidad. *Revista de Administración Pública*, (211), 11-35. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.01>
- Santamaría Pastor, J. A. (1985). Comentario al artículo 6. En F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución* (2.ª ed.). Civitas.
- Sesín, D. J. (2012). El juez sólo controla. No sustituye ni administra. Confines del derecho y la política. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 12(47), 51-84. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v12i47.189>
- Silguero, J. (1995). *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*. Dykinson.
- Triepel, H. (2015). *La Constitución y los partidos políticos*. Tecnos.
- Villoria, M. (2014, 13 de julio). La crisis de legitimidad de los partidos políticos ¿coyuntural o permanente? *The Economy Journal.com*. Disponible en: <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591658/crisis-legitimidad-partidos-politicos-coyuntural-permanente>
- Zúñiga Urbina, F. (2008). Control judicial de los actos políticos. Recurso de protección ante las «Cuestiones políticas». *Ius et Praxis*, 14(2), 271-307. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000200008>