



Roj: **STS 1597/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:1597**

Id Cendoj: **28079130042018100194**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **26/04/2018**

Nº de Recurso: **42/2016**

Nº de Resolución: **688/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 688/2018

Fecha de sentencia: 26/04/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: **42/2016**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/04/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez

Procedencia: JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: **42/2016**

Ponente: Excmo. Sr. D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 688/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Luis Maria Díez-Picazo Gimenez, presidente

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez,

D. Segundo Menendez Perez

Dª. Celsa Pico Lorenzo



D^a. Maria del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 26 de abril de 2018.

Esta Sala ha visto integrada por los Magistrados que más arriba se indica, ha examinado el recurso contencioso-administrativo promovido por la **Asociación Llibertat Justicia i Democracia**, representada por el Procurador de los Tribunales **don Luis Pidal Allende Salazar** y defendida por el Letrado **don Daniel** contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 11 de noviembre de 2015, que desestima el recurso de alzada interpuesto y, en concreto, la apertura de un procedimiento sancionador contra la entidad Sociedad Civil Catalana por haber realizado actos de campaña electoral.

Ha sido parte demandada la **Junta Electoral Central**, representada y asistida por el **Letrado de las Cortes Generales don Manuel Delgado-Iribarren García-Campero**, y codemandada la entidad **Societat Civil Catalana** representada por el **Procurador don Antonio Nicolás Vallellano** y defendida por el Abogado **don Manuel Miró Echevarne**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Junta Electoral Central, en su sesión de 11 de noviembre de 2015, respondió a la reclamación efectuada por el Presidente de la asociación "Llibertat Justicia y Democracia" de retirada de actos de campaña electoral iniciados en fecha 23 de septiembre de 2015 por la asociación Sociedad Civil Catalana y de apertura de procedimiento sancionador y declaró:

1º) Que había quedado sin objeto la primera y la segunda de las pretensiones formuladas por la actora, de ordenar a la asociación "Societat Civil Catalana" la retirada de todas las cuñas publicitarias, carteles y otros elementos de difusión, así como la finalización de envíos o cartas y de abstenerse de llevar a cabo nuevas actuaciones como la denunciada o similares, sin perjuicio de reiterar respecto de "Societat Civil Catalana" y de cualesquiera otras personas jurídicas que no sean los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones a que se refiere el artículo 50.4 de la LOREG que en periodo electoral no pueden realizar campaña ni actos dirigidos a captar sufragios o a que no se emitan a favor de una o varas candidaturas.

2º) Que no corresponde a la Junta Electoral Central dirimir las controversias suscitadas entre entidades privadas que no participan en las elecciones. Por esta razón no se han incoado procedimientos sancionadores en aquellos supuestos en los que no media denuncia o reclamación de alguna de las candidaturas concurrentes a las elecciones de que se trate.

Y, que, en consecuencia, dejando a salvo la declaración anterior, no procedía adoptar ninguna otra decisión.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contra dicho acuerdo por los indicados en el encabezamiento de esta sentencia, por diligencia de ordenación de 28 de enero de 2016 se admitió a trámite, y se requirió a la Junta Electoral Central demandada la remisión del expediente administrativo, ordenándole que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA).

En diligencia de ordenación de 8 de marzo de 2016 se tuvo por personado y parte al Letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación de la Junta Electoral Central y se dio traslado a la actora para que formalizase demanda.

TERCERO.- En diligencia de ordenación de 17 de marzo de 2016 se tuvo por personado y parte al Procurador don Antonio Nicolás Vallellano en nombre y representación de la Asociación Societat Civil Catalana, como parte codemandada.

CUARTO.- El Procurador don Luis Pidal Allendesalazar formuló demanda, bajo la dirección del Abogado don Daniel en nombre y representación de éste, que dice actuar en su propio nombre y derecho, y de la asociación "Llibertat Justicia y Democracia" en escrito de 9 de mayo de 2016. Tras exponer los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho que tuvo por convenientes, pidió que se declare "no ser conforme a derecho y por tanto nula la resolución impugnada, sustituyendo la misma por otra en la que, declaradas las infracciones de los artículos 50.5, se incoe procedimiento sancionador". Pidió el recibimiento a prueba para la práctica de diversa documental y que se acuerde trámite de conclusiones escritas.



QUINTO.- Conferido el oportuno trámite, el Letrado de las Cortes Generales contestó a la demanda por escrito registrado en este Tribunal el 13 de junio de 2016, solicitando la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa del demandante. Razona que el acuerdo impugnado declara que el proceder de "Societat Civil Catalana", que no concurría a las elecciones de 27 de septiembre de 2015, no se ajusta al artículo 50.5 de la LOREG y que, en consecuencia, carece de sentido solicitar a la Sala que declare algo que está ya reconocido en la resolución impugnada. Por eso la única pretensión posible se refiere a aquella parte de la resolución en la que la Junta Electoral Central rechaza la petición de apertura de expediente sancionador contra "Societat Civil Catalana". Esa circunstancia lleva a invocar la inadmisibilidad del recurso porque el denunciante carece de interés legítimo en relación con la pretensión de apertura de expediente sancionador. En forma subsidiaria pide la desestimación del recurso.

SEXTO.- Por escrito registrado el 29 de junio de 2016 don Antonio Nicolás Vallengano, en nombre y representación de "Societat Civil Catalana, Associació Cívica y Cultural", contestó a la demanda y pide que se inadmita la demanda. Sostiene que no consta que se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45.2 d) de la LJCA y razona la falta de legitimación de los actores, tanto de don Daniel como destinatario de una publicidad, que no acredita haber recibido, como de la asociación que representa, que sólo tiene un simple interés por la legalidad. Pide, en forma subsidiaria, que se desestime el recurso, con expresa condena en costas.

SÉPTIMO.- Por Auto de 14 de julio de 2016 se inadmitió el recibimiento a prueba, por defecto en su proposición y no ser decisivas las documentales pedidas, porque el acto impugnado no incoa expediente sancionador alguno y no se discute una eventual sanción. Todo ello sin perjuicio de que el expediente administrativo surta plenos efectos probatorios. Dicho Auto quedó firme al no ser impugnado.

OCTAVO.- Debido a la reestructuración de la Sala, como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo régimen del recurso de casación y, en aplicación de las nuevas normas de reparto vigentes a partir del día 22 de julio de 2016, aprobadas por acuerdo de la Sala de Gobierno de 14 de junio anterior (BOE núm. 163, de 7 de julio de 2016), se remitieron las actuaciones a esta Sección Cuarta por providencia de 18 de julio de 2016.

NOVENO.- Se dio traslado para conclusiones, emitiéndolas las partes personadas que insistieron en los alegatos formulados en los anteriores escritos rectores del proceso.

DÉCIMO.- Concluidas las actuaciones, por providencia de 7 de febrero de 2018 se señaló para la votación y fallo del recurso la audiencia del día 10 de abril de 2018, en cuya fecha se deliberó y votó el recurso, pasándose a la firma el 24 de abril siguiente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La asociación codemandada "Societat Civil Catalana" ha opuesto en su escrito de contestación que no le consta que la asociación demandante haya aportado en el momento procesal oportuno el acuerdo del órgano estatutario competente para decidir el ejercicio de acciones, ni que del texto de sus estatutos, que figuran en el expediente administrativo, se desprenda qué órgano de la entidad está facultado para interponer el recurso, por lo que procedería declarar la inadmisibilidad respecto de la Asociación "Llibertat justicia i democràcia" por incumplimiento de las previsiones del artículo 45.2 d) de la LJCA .

La asociación recurrente se ha opuesto a esta objeción en sus conclusiones, en las que indica que aportó a su escrito inicial copia del acuerdo para interponer el recurso. Al folio 10 de los autos consta, en efecto, el acuerdo de la Junta Directiva de la asociación actora de 30 de diciembre de 2015, que decide recurrir el acuerdo de la Junta Electoral Central impugnado ante esta Sala y faculta al Presidente o al Secretario indistintamente para realizar lo necesario para interponer el recurso. Del artículo 21.1 de los Estatutos resulta que el Presidente de la recurrente, don Daniel , está facultado para actuar por delegación de la Junta Directiva, por lo que la causa de inadmisión no prospera respecto de la asociación actora.

SEGUNDO. - La Junta Electoral Central y la parte codemandada oponen también la falta de legitimación de la asociación recurrente y de su Presidente, que actúa en su propio nombre y derecho. Esta excepción debe ser acogida y va a determinar la inadmisión del recurso.

Hay que advertir, ante todo, que se deben interpretar con amplitud las fórmulas que emplean las leyes procesales en la atribución de la legitimación activa [Cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional - STC- 15/2012, de 13 de febrero , FJ 3 y STC 144/2008, de 10 de noviembre , FJ 4] porque el contenido esencial y primario del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y en mayor medida cuando está en juego el acceso a la jurisdicción (STC 29/2010, de 27 de abril , FFJJ 2 a 4 y Fallo), es obtener una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes. Pero resulta también que la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental de prestación y de configuración legal, en



el que su ejercicio está subordinado a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal. Por ello el derecho se satisface también cuando, como vamos a acordar, se obtiene una decisión de inadmisión o meramente procesal que aprecia en forma razonada la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley que, a su vez, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho (Por todas SSTC 60/1982, de 11 de octubre, FJ 1 ; 321/1993, de 8 de noviembre, FJ 3 ; 63/2006, de 27 de febrero, FJ 2 y 185/2009, de 7 de septiembre , FJ 3).

TERCERO.- Esta Sala viene definiendo la legitimación activa como una titularidad que deriva de la posición peculiar que ostenta una persona física o jurídica frente a un recurso concreto, cuando la decisión que se adopte en el mismo es susceptible de afectar a su interés legítimo [artículo 19.1 a) LJCA]. Ver, por todas, sentencia de 8 de marzo de 2017 (Rec. 4451/2016). El interés legítimo es el nexo que une a esa persona con el proceso de que se trata y se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). La comprobación de que existe en el caso legitimación «ad causam» conlleva por ello la necesidad de comprobar la interrelación existente entre el interés legítimo que se invoca y el objeto de la pretensión [Sentencia del Pleno de esta Sala de 9 de julio de 2013 (Recurso 357/2011) y sentencias de 21 de marzo de 2012 (Casación 5651/2008), de 8 de junio de 2015 (Rec. 39/2014) y de 13 de julio de 2015 (Casaciones 2487/2013 y 1617/2013), con reflejo en las sentencias del Tribunal Constitucional - STC- 52/2007, de 12 de marzo , (FJ 3) ó 38/2010, de 19 de julio , FJ 2 b).

La alegación y prueba de la legitimación es carga procesal que incumbe a la parte que se la arroga cuando es cuestionada en el proceso [Sentencias de 13 de julio de 2015 (Casaciones 2487/2013 y 1617/2013) y de 14 de septiembre de 2015 (Casación 2766/2013)], por lo que para elucidar la legitimación de la asociación recurrente y la de don Daniel , que actúa en su propio nombre y derecho, debemos atenernos a los alegatos formulados por ellos. La respuesta al problema de la legitimación es, además, casuística. No resulta aconsejable una afirmación ni una negación indiferenciada para todos los casos. [Por todas, sentencia de 2 de junio de 2016 (Casación 2812/214)].

CUARTO.- En este caso el interés que han justificado tanto la asociación recurrente como el Sr. Daniel es un interés abstracto que se agota en un interés simple por el cumplimiento objetivo de la legalidad. El Sr. Daniel aduce que es un votante empadronado en la provincia de Barcelona y, en cuanto tal, destinatario directo de la publicidad que atribuye a la sociedad codemandada, insistiendo en su escrito de conclusiones que sus derechos como elector habrían sido vulnerados al recibirla. Respecto de la asociación que representa sólo aduce, además de que su legitimación fue reconocida en el expediente administrativo, que procede abrir un expediente sancionador contra la codemandada.

En tales circunstancias es obligado dar la razón al representante de la Junta Electoral Central. Precisa que el objeto del recurso es el acuerdo de la Junta de 11 de noviembre de 2015 y que en él se da la razón al denunciante que hoy recurre porque se declara que no se ajusta al artículo 50.5 de la LOREG la actuación de la entidad "*Societat Civil Catalana*", que no concurría a las elecciones de 27 de septiembre de 2015 pero que en su campaña proyectaba mensajes susceptibles de incidir positiva o negativamente en el sufragio. Reconocido ese extremo en el acuerdo impugnado carece de sentido pedir a esta Sala algo que ya fue concedido por la Administración electoral. Los actores no están gravados sino beneficiados por esa declaración, salvo que lo que se pretenda ahora es una declaración judicial abstracta sobre el sentido y alcance de la LOREG, que únicamente revelaría un interés abstracto por la legalidad para el que ni la asociación ni el recurrente están legitimados porque no existe acción pública en el ámbito electoral y no cabe interpretar el interés legítimo que debe adornar a los actores en términos tan amplios como los propios de una acción popular.

Por ello, como se insiste por ambos demandados, el único extremo de la resolución impugnada que revela una virtualidad real es la pretensión de combatir la negación de abrir un expediente sancionador contra la entidad "*Societat Civil Catalana*". En ese aspecto tampoco apreciamos que los recurrentes estén adornados de un interés legitimador.

La jurisprudencia de esta Sala niega legitimación activa al denunciante en estos casos porque, como ya hemos dicho, es necesario invocar en el proceso la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión de tal índole que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio, que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, lo que en materia sancionadora se concreta en la exigencia de justificar si la imposición de la sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera. Las sentencias de la Sala de 30 de enero de 2001 (recurso 102/1998), 17 de marzo de 2003 (recurso 121/2000) y 3 de noviembre de 2005 (recurso 5966/2002), entre otras muchas, han precisado que la clave para



determinar si existe o no ese interés legítimo debe situarse en el dato de si la imposición de una sanción puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso, y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, no siéndolo la de que la imposición de la sanción constituya por sí misma la satisfacción de un interés [Por todas, sentencia de 25 de noviembre de 2013 (Casación 1928/2011) y las que en ella se citan]

A la luz de las justificaciones esgrimidas por los actores y de los datos del proceso no apreciamos que la asociación recurrente, que es una entidad privada que no concurrió a las elecciones, ni el Sr. Daniel , que actúa según dice como un elector inscrito en Barcelona, hayan demostrado ese interés ni lo ostenten. Es obligado concluir que no están adornados por un interés legitimador.

QUINTO.- Procede, de conformidad con lo antes razonado, inadmitir el recurso interpuesto por el Procurador don Luis Pidal Allende Salazar en la representación que ostenta, con imposición a la parte recurrente de las costas procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA , si bien la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 de ese mismo artículo 139 de la citada Ley , en la versión aquí aplicable, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas, por todos los conceptos comprendidos en ellas, salvo el IVA, la de 6.000 euros, que percibirán la parte demandada y la codemandada por mitad y en partes iguales.

En mérito de lo expuesto,

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º) Que inadmitimos el recurso nº 2/**42/2016** interpuesto por la representación de la asociación "Llibertat Justicia i Democracia", representada por el Procurador de los Tribunales don Luis Pidal Allende Salazar y defendida por el Letrado don Daniel contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 11 de noviembre de 2015, que desestima el recurso de alzada interpuesto y, en concreto, la apertura de un procedimiento sancionador contra la entidad Sociedad Civil Catalana por haber realizado actos de campaña electoral.

2º) Con expresa imposición de las costas a la asociación recurrente, con el límite cuantitativo y en los términos expresados en el último de los fundamentos de Derecho.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.-