

Roj: ATS 4868/2011 - ECLI:ES:TS:2011:4868A
Id Cendoj: 28079130082011200030
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 8
Nº de Recurso: 293/2011
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
Tipo de Resolución: Auto

AUTO

En la Villa de Madrid, a veinte de mayo de dos mil once.

HECHOS

PRIMERO.- Por escrito presentado el 20 de mayo de 2011 en el Registro General de este Tribunal Supremo, el procurador D. José Antonio Sandín Fernández, en representación de IZQUIERDA UNIDA, ha interpuesto recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, con solicitud de medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto, contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de este año, por el que, en respuesta a sendas consultas elevadas por la Junta Provincial Electoral de Salamanca y por el Abogado del Estado, se resuelve literalmente lo siguiente: *"Esta Junta Electoral acuerda: comunicar a todas las Juntas Electorales así como al Abogado General del Estado que las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta son contrarias a la legislación electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 y en consecuencia no podrán celebrarse"*.

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación del mismo día 20 de mayo de 2011 se acordó dar traslado del escrito presentado por Izquierda Unida a la Junta Electoral Central y al Ministerio Fiscal a fin de que presenten alegaciones hasta las 17'00 horas del mismo día, en relación con la suspensión solicitada.

TERCERO.- El Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, en representación de dicha Junta, y el Ministerio Fiscal han presentado escrito de alegaciones en relación con la medida cautelar solicitada dentro del plazo conferido; habiendo solicitado ambos la denegación de la cautelar solicitada. Además, el Ministerio Fiscal ha apuntado sus dudas sobre la legitimación activa de la parte recurrente, y en el mismo sentido el Letrado de las Cortes Generales ha invocado la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la entidad recurrente, añadiendo que, dada la naturaleza del Acuerdo impugnado (resolución de una consulta conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1.d] de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/85 -LOREG -), por mucho que tenga carácter vinculante para las Juntas Electorales Provinciales respecto de terceros su eficacia sólo se produce a partir de los acuerdos que estas Juntas puedan adoptar en relación con cada comunicación concreta que los promotores de una manifestación puedan hacer.

CUARTO.- Por nueva providencia de este mismo día 20 de mayo de 2011 se acordó lo siguiente: "A la vista de las alegaciones formuladas por el Ministerio Fiscal y por la Junta Electoral Central, de conformidad con el artículo 51 apartados b y c de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, óigase a las partes sobre la admisibilidad y la posible falta de legitimación del recurrente, concediéndoles un plazo de hasta antes de las 20 horas del día de hoy"

QUINTO.- Todas las partes personadas han evacuado en tiempo y forma el trámite conferido por esta última providencia.

La entidad recurrente ha limitado su alegato a la causa de inadmisión sugerida por falta de legitimación activa. Con cita del artículo 31 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa 29/98, reconoce que Izquierda Unida no es una de las entidades convocantes de las concentraciones a las que se refiere la resolución impugnada, pero invoca su condición de partido político legalmente constituido con representación en las instituciones para sostener su interés legítimo. Añade que las reuniones concernidas son secundadas

por miles de personas que ven vulnerado su derecho fundamental de reunión. Esto es, la vulneración no se produce sólo para las personas convocantes de las concentraciones o manifestaciones, sino para una colectividad, lo que hace que entre en juego un interés general; derivando de ello en definitiva el interés con el que Izquierda Unida, como partido político con representación institucional, comparece ante la Jurisdicción para poner de manifiesto la infracción de un derecho fundamental. Añade la entidad actora que si los partidos políticos tienen legitimación para impugnar la autorización de manifestaciones o concentraciones en el periodo de campaña electoral, deberá admitirse que los mismos partidos ostenten legitimación para impugnar las resoluciones que no autoriza tales manifestaciones o concentraciones (como, dice, es el caso).

Por su parte, el letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central ha evacuado el trámite remitiéndose a lo manifestado en el escrito presentado en relación con la medida cautelar instada por la entidad recurrente, tanto en relación con la falta de legitimación activa de esta entidad como en cuanto al carácter no impugnado de la resolución impugnada.

Finalmente, el Ministerio Fiscal alega, en primer lugar, que la formación política recurrente carece de legitimación activa para promover el recurso desde el punto y hora en que carece de carácter de interesada en el asunto, al no haber acreditado el interés legítimo con el que dice actuar. Ni participó en la remisión de la consulta a la que se ha dado respuesta mediante el Acuerdo impugnado, ni ha alegado que pretenda llevar a efecto una concentración, reunión o manifestación en los días legalmente previstos para las jornadas de reflexión y votación, por lo que no es titular del derecho de reunión que ahora pretende ejercitar en nombre de otro. Además, desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, tampoco consta que la formación política recurrente participe como tal en las indicadas concentraciones, lo que no hace más que reforzar la conclusión de que realmente pretende arrogarse el derecho de otros, ya que el propio, en cuanto formación política que es, se halla limitado en su ejercicio durante las jornadas de reflexión y votación. En definitiva, Izquierda Unida carece de legitimación activa en la medida que pretende el ejercicio de derechos fundamentales de otros (los que han manifestado su deseo de celebrar reuniones o manifestaciones en las fechas apuntadas). En segundo lugar, alega el Fiscal que la resolución impugnada en este proceso, si bien tiene carácter vinculante para las Juntas Electorales Provinciales, no ha sido la que de modo directo ha prohibido la convocatoria de reuniones o manifestaciones en las jornadas de reflexión y votación próximas, en la medida que el objeto de dicha resolución, como se desprende del artículo 19, apartados d) y f) LOREG, es únicamente proporcionar un criterio para las propias Juntas Electorales Provinciales, que son los órganos competentes para resolver sobre eventuales concentraciones, reuniones o manifestaciones en las fechas indicadas. Consiguientemente, el presente recurso es manifiestamente improcedente, por cuanto, primeramente, no se trata de un acuerdo resolutorio de una cuestión sino de una consulta; y en segundo término, porque, en todo caso, lo que será susceptible de recurso será la decisión que en todo caso adopte cada Junta Electoral Provincial.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Vicente Conde Martín de Hijas**, Magistrado de la Sala

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Izquierda Unida ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, por los trámites del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales regulado en los artículos 114 y ss. de la Ley Jurisdiccional 29/1998, contra el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011 por el que, en respuesta a sendas consultas elevadas por la Junta Provincial Electoral de Salamanca y por el Abogado del Estado, se resuelve literalmente lo siguiente: *"Esta Junta Electoral acuerda: comunicar a todas las Juntas Electorales así como al Abogado General del Estado que las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta son contrarias a la legislación electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 y en consecuencia no podrán celebrarse"*.

SEGUNDO.- Según jurisprudencia constante, el procedimiento excepcional, sumario y urgente de protección de los derechos fundamentales de la persona, hoy regulado en el Título V (artículos 114 y ss.) de la Ley Jurisdiccional 29/1998 (y antes en la Ley 62/1978), no puede extenderse a otro tema que no sea la comprobación de si un acto del poder público afecta o no al ejercicio de un derecho fundamental. Tiene, pues, por objeto, exclusivamente, determinar si el acto o resolución recurrida vulnera el contenido constitucional de los derechos y libertades establecidos en los arts. 14 a 30 de la Constitución.

Como consecuencia de ese carácter sumario y urgente, se caracteriza este cauce procedimental por la simplificación de trámites y la reducción de los plazos respecto del procedimiento ordinario contemplado en el Título IV de la propia Ley de la Jurisdicción; y esa urgencia y sumariedad se hace patente de un

modo singularmente cualificado en casos como este que ahora nos ocupa, que por el contexto en que se desenvuelve, la naturaleza y contenido del acto impugnado, y las pretensiones esgrimidas por la formación política actora, demanda una respuesta inmediata que no es compatible con la rigurosa observancia de los ya de por sí reducidos plazos propios de la regulación de este procedimiento especial, pues de seguirse esos plazos, la inevitable dilación que de ello se seguiría frustraría cualquier operatividad práctica de la resolución que dictemos en este proceso, quedando así comprometido el mismo derecho a una tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24 de la Constitución.

Por eso, esta Sala ha realizado en el caso presente una interpretación y aplicación de los artículos 114 y ss. de la Ley Jurisdiccional desde una perspectiva teleológica, más atenta al sentido y finalidad de dichos preceptos que a su literalidad, buscando armonizar el máximo respeto a las garantías procesales de las partes, con una tramitación acelerada, de manera que sin merma del contenido esencial del derecho de defensa, podamos dar la respuesta rápida que la naturaleza de los intereses en juego reclama.

TERCERO.- Consecuencia de esa tan citada naturaleza sumaria y urgente del procedimiento de protección de derechos fundamentales es que según jurisprudencia consolidada no cabe admitir los recursos promovidos al amparo de este cauce procedimental que de modo patente e inequívoco excedan de lo que es ese ámbito de cognición (art. 117.3 de la Ley Jurisdiccional); por lo que la primera labor que ha de realizarse ante un recurso contencioso-administrativo de esta índole es indagar cuál es el derecho fundamental cuya infracción denuncia la parte recurrente para sostener la procedencia del recurso y determinar si esa cita es, *prima facie*, manifiestamente inconsistente, o meramente retórica e instrumental; o si, por contra, presenta unos visos de consistencia mínimos para considerar que el cauce elegido es realmente viable.

Por otra parte, el hecho de que a través de este cauce especial se protejan los derechos fundamentales no implica que dejen de ser aplicables las reglas generales sobre legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo reguladas en los artículos 19 y ss. de la propia Ley Jurisdiccional. En palabras de la sentencia de esta Sala de 20 de enero de 2009 (RC 1238/2006), *"la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no establece reglas especiales para la legitimación cuando se trata del proceso contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales (artículos 114 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), sino que resultan aplicables supletoriamente las reglas generales sobre legitimación"*.

Del mismo modo, siguen siendo enteramente aplicables las reglas sobre el objeto del recurso y la delimitación de los actos impugnables que contienen los artículos 25 y 51 de la misma Ley de la Jurisdicción. El artículo 114.1 de esta Ley señala que el procedimiento especial de que se viene hablando se regirá, en lo no previsto en el capítulo de su específica regulación, *" por las normas generales de la presente ley "*, y ello conduce a la aplicación del referido artículo 51

CUARTO.- Expuesto lo anterior, procede entonces entrar a resolver sobre la cuestión relativa a la legitimación del partido político demandante para la formulación del presente recurso. Una legitimación que, hay que reparar en ello, el partido político recurrente ha justificado de modo no sólo breve sino también erróneo, apoyándose en una sentencia de esta Sala de fecha 20 de mayo de 1986, referida a la legitimación para el ejercicio de la garantía contencioso-administrativa regulada en la también invocada por el demandante -pero ya derogada- Ley 62/1978, de 26 de diciembre.

Pues, bien, el examen detenido del escrito de interposición revela, en primer lugar, que la parte actora ha vertido en el mismo una serie de consideraciones generales sobre la posible afectación de los derechos fundamentales concernidos -según la delimitación que del objeto de este recurso se hizo más arriba- sin que, sin embargo, haya realizado manifestación alguna acerca del hecho de que dicha afectación limite o impida el ejercicio de los mismos por este partido.

Tal omisión, lejos de ser una cuestión de importancia menor, resulta por el contrario relevante a efectos de examinar su propia *legitimación ad causam* pues no es admisible, como razonaremos más adelante, que con el ejercicio de esta acción procesal se pueda llegar a convertir el proceso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, llamado a otorgar el amparo judicial que prevé el artículo 53.2 de la Constitución, en un mero cauce procesal para el ejercicio de una suerte de acción pública, que no prevé el ordenamiento jurídico en este ámbito, o en una acción genérica de defensa de los derechos fundamentales. No se ha manifestado en ningún lugar del escrito examinado que el derecho de reunión o la libertad de expresión del partido político demandante puedan llegar a quedar comprometidos por la resolución impugnada.

Descartado, entonces, que el presente recurso pueda considerarse deducido para la defensa de un derecho o libertad fundamental propios -lo que de por sí, habría dado lugar a declarar la inadmisibilidad del

presente recurso-, es lo cierto que el mismo -así lo confirma el propio partido demandante en su escrito de alegaciones evacuando el trámite de audiencia- está claramente dirigido a solicitar la tutela del derecho de reunión y de la libertad de expresión -integrada ésta en este caso en el referido derecho fundamental- de quienes, mencionados en la propia resolución recurrida de la Junta Electoral Central, conforman el que denominan "movimiento 15-M". Habremos, por tanto, de resolver si el partido político IZQUIERDA UNIDA se encuentra o no legitimado para interponer el presente recurso actuando en tales circunstancias.

A tal efecto no estará de más comenzar recordando que, conforme enseña la STC 170/2008, de 15 de diciembre, el derecho de reunión es *"es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo -una agrupación de personas-, el temporal -su duración transitoria-, el finalístico -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración-" (STC 85/1988, de 28 de abril , FJ 2; doctrina reiterada en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3 ; 196/2002, de 28 de octubre, FJ 4 ; 301/2006, de 23 de octubre , FJ 2)".*

Siendo así que en este caso el demandante es un partido político, el examen de su legitimación nos llevará a evitar exponer la doctrina sentada con carácter general, sobre la legitimación en el recurso contencioso administrativo -que no obstante, habrá de tenerse como fundamento de esta resolución sin necesidad, por ser notoria y reiterada, de citas concretas- tanto de este Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, centrándonos en algunos pronunciamientos concretos tanto de uno como de otro Tribunal sobre las circunstancias que aquí concurren.

Y así podemos recordar cómo en su ya antigua STC 34/1981, de 2 de febrero, el Tribunal Constitucional dijo que *"Un partido es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión"*.

No obstante esta declaración genérica, la concreción de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los partidos políticos se hace patente en la posterior STC 298/2006, de 23 de octubre, en la que examinando la legitimación de un partido político para la interposición de un recurso de amparo en tutela de un derecho fundamental que no le es propio, con argumentos que haremos nuestros, mutatis mutandi, a fin de fundar la resolución que pronunciaremos, delimitó la naturaleza de los partidos políticos y los presupuestos para el reconocimiento de dicha legitimación. Dijo en esta sentencia el Tribunal Constitucional lo siguiente:

"Ahora bien, que los partidos políticos no sean titulares del derecho de participación política consagrado en el art. 23.2 CE -sino instrumento de esa participación política-no implica, sin más, que carezcan de legitimación para recurrir en amparo, al ser posible una disociación entre la legitimación y la titularidad del derecho fundamental. El art. 162.1 b) CE reconoce legitimación para recurrir en amparo, además de al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal, a "toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo". Por tanto no resulta suficiente con constatar que el partido político demandante no es titular del derecho cuya vulneración denuncia, sino que es necesario ahondar en la relación que dicha formación política tiene con el objeto del proceso. (...).

En efecto, desde una posición iniciada por la STC 60/1982, de 11 de octubre , venimos insistiendo en que el concepto de interés legítimo -categoría más amplia que la de derecho subjetivo y la de interés directo- no puede confundirse con el más restrictivo de la titularidad personal del derecho fundamental o libertad pública cuyo amparo se pide, sino que concurre en toda persona cuyo círculo jurídico pueda resultar afectado por la violación de un derecho fundamental, aunque la violación no se haya producido directamente en su contra, ya que en tales casos los recurrentes se encuentran, respecto de los derechos fundamentales invocados, en una situación jurídico-material que les confiere el interés legítimo que exige el art. 162.1 b) CE para estar legitimados a efectos de interponer el recurso de amparo (SSTC 97/1991, de 9 de mayo, FJ 2 ; 12/1994, de 17 de enero, FJ 2 ; 84/2000, de 27 de marzo, FJ 1 ; 71/2004, de 19 de abril, FJ 2 ; ó 25/2005, de 14 de febrero , FJ 2).

Ello nos ha llevado a admitir la legitimación para recurrir en amparo a entidades que -sin perjuicio de los supuestos en los que ellas mismas sean titulares del derecho invocado-puedan también actuar en representación de intereses legítimos de personas que por sí mismas tienen tal legitimación, como es el caso de los sindicatos, de las asociaciones cuyo fin estatutario sea el de velar por el respeto y fomento de determinados derechos y libertades o que coincidan con los intereses profesionales de sus miembros (SSTC

31/1984, de 7 de marzo, FFJJ 4 y 7; 180/1988, de 11 de octubre, FJ 2 ; ó 47/1990, de 20 de marzo , FJ 2), así como de los grupos parlamentarios, de los que hemos dicho que "ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo" (SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1 ; y 177/2002, de 14 de octubre , FJ 1).

En lo que se refiere a los partidos políticos, éstos se definen en nuestra Constitución como sujetos que "expresan el pluralismo político" y se les atribuye, asimismo, la función de concurrir "a la formación y manifestación de la voluntad popular", siendo, por todo ello, considerados como "instrumento fundamental para la participación política". Aparece claro, así, que en su misma razón de ser tienen inscrita la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales (STC 75/1985, de 21 de junio , FJ 5). Por ello, hemos admitido su legitimación procesal en relación con el art. 23 CE en diversas ocasiones, en todas las cuales se trataba de una legitimación por interés y no de una legitimación por afirmación de la titularidad de un derecho subjetivo (así, en las SSTC 75/1985, de 21 de junio ; 63/1987, de 20 de mayo ; 180/1988, de 11 de octubre ; 25/1990, de 19 de febrero ; 25/1990, de 19 de febrero ; 167/1991, de 19 de julio ; o 31/1993, de 26 de enero).

5. Cuanto antecede obliga a valorar la concurrencia de un posible interés legítimo en función de las circunstancias del caso y de los motivos de impugnación aducidos".

Pero es más, la STC 298/2006 a la que nos acabamos de referir, se remite a otra sentencia anterior del propio Tribunal Constitucional (STC 5/2004, de 16 de enero) para especificar, aún más, los casos en que un partido político se encuentra legitimado para la interposición de un recurso de amparo en el que no solicita tutela frente a la vulneración de un derecho fundamental propio. Dice así, aquel Tribunal:

"Como dijimos en la STC 5/2004, de 16 de enero , un partido no es una asociación que simplemente persigue un fin político o tiene intereses de ese carácter. Es una asociación que aspira a traducir una posición política en contenido de normas de Derecho, y esto por esencia; es decir, teniendo esa aspiración como razón de ser, a cuyo servicio se constituye en instrumento mediante la agregación de voluntades e intereses particulares alrededor de un programa político".

Delimitado por el supremo intérprete de la Constitución el marco en el que ha de examinarse, en cuanto a la legitimación activa, la acción ejercitada por un partido político instando el amparo constitucional para la defensa de un derecho fundamental ajeno, por la vinculación a que nos obliga el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y más aún por propia interpretación de esta Sala como veremos más adelante, el mismo marco habrá de servir para decidir si la demandante IZQUIERDA UNIDA está o no legitimada para la interposición del presente recurso.

A estos efectos, nada aporta al respecto que deba ser objeto de especial consideración ahora, la representación procesal del partido político demandante en su escrito de alegaciones sobre la posible apreciación de la causa de inadmisibilidad de la que tratamos. Sin embargo, dicho escrito es útil para confirmar el que la demandante no defiende un derecho propio sino ajeno, del colectivo y las personas a las que hace referencia, sin que el carácter de generalidad en su solicitud de amparo judicial legitime su acción procesal hasta el punto de poder considerar concernido, como expresa el Tribunal Constitucional en los pronunciamientos ya recogidos, su propio programa político. Por el contrario, la admisión del presente recurso, dada la vocación -indebidamente autoatribuida-, de defensa genérica de la legalidad y del derecho fundamental que dice afectado -y de la libertad de expresión integrada en el mismo- tendría hipotéticamente que dar lugar a la admisión de cualquier otro interpuesto por cualquier otro ciudadano o entidad que alegase el mismo fundamento para su legitimación, convirtiendo este proceso en el inadecuado e imposible cauce para el ejercicio de una acción pública no reconocida por el artículo 53.2 de la Constitución.

Ya se anticipó más arriba, y ahora se deduce con mayor fundamento, que no es ésta la primera ocasión en que esta Sala se ha pronunciado acerca de la cuestión procesal que ahora nos ocupa en relación con la legitimación de un partido político para la interposición de un recurso contencioso administrativo como éste, lo que por ser un criterio reiterado de este Tribunal, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, ha dado lugar a que nos planteemos la inadmisión que, del presente recurso, ya es fácil concluirlo, pronunciaremos.

En particular, dijimos en nuestra STS de 20 de enero de 2009 (Rec. Cas. 1238/2006) lo siguiente:

"La legitimación activa se atribuye por el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional en función de la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación con la pretensión material que sea objeto del proceso. Está relación implica, según constante jurisprudencia de esta Sala, que de obtenerse una sentencia favorable, se

produciría a la parte recurrente un beneficio o se le evitaría un perjuicio, patrimonial, moral, incluso profesional o de vecindad, de contenido concreto y efectivo. Aunque esta jurisprudencia siempre ha sido proclive a entender la legitimación en un sentido favorable a su otorgamiento, no puede, sin embargo, ser interpretada en una forma tan amplia, que conduzca a reconocer una acción pública en defensa de la legalidad, fuera de los concretos casos en que la Ley expresamente la admita.

Tratándose de personas jurídicas el mismo precepto la confiere a "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 colectivos". Según se desprende del mismo, el interés legítimo de estos entes, en el sentido que antes se le ha dado, debe predicarse bien de los miembros que la integran, bien de los colectivos cuya representación o defensa tienen encomendada por ley.

En cualquier caso, esta legitimación, como también antes se puso de manifiesto, debe estar en estrecha relación con la pretensión ejercitada, de tal forma que se liga muy íntimamente con el fondo del asunto, o cuestión material, de aquí que sea necesario, en la mayoría de los casos, comprender el alcance de esta pretensión en la forma que ha sido planteada en la demanda para decidir si se da el interés legítimo de que habla la ley.

Tratándose de Partidos Políticos, su Ley Orgánica Reguladora 6/2002, de 27 de junio, se refiere en su Exposición de Motivos, a que su finalidad es "la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político". Se pretende, en definitiva, hacer realidad el pluralismo político esencial en un sistema democrático, concurriendo, como señala el artículo 6 de la Constitución "a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política".

Sin embargo, esta naturaleza no les confiere, sin más, como expresa la sentencia de esta Sala de 18 de enero de 2005, "legitimación para la impugnación de cualquier disposición o acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier disposición o acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos puedan perseguir según su ideología o programa de actuación y el sector político, social o económico sobre el que produce efectos aquella disposición o acto equivaldría a reconocerles una acción popular. 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), fuera de los que derivan del funcionamiento del sistema democrático con arreglo a la Constitución y de su sometimiento al ordenamiento jurídico". Añadiendo, a continuación que "la función de control del Gobierno propia de los Partidos Políticos se canaliza mediante su actuación a través de los diputados y senadores y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, a quien se atribuye específicamente la función de control del Gobierno en la Constitución (artículo 66.2). No lleva consigo una relación específica entre las disposiciones generales o los actos administrativos del Gobierno y la actuación de los partidos políticos suficiente para legitimarlos para su impugnación ante los tribunales con carácter general e indiscriminado".

En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de esta Sala, de 6 de abril de 2004 (RCA 34/2002), F.J. Quinto.

No hallándose, pues, legitimado el partido político que ha interpuesto el recurso contencioso-administrativo, se habrá de apreciar entonces la concurrencia de la causa de inadmisibilidad puesta de manifiesto en la providencia de esta misma fecha, por falta de legitimación activa de conformidad con lo previsto en el artículo 51.1.b) relación con los artículos 114.1 y 19, todos ellos de la Ley 29/1998, de 13 julio 1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

QUINTO.- Procede a continuación abordar el carácter impugnado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011, partiendo de la competencia de esta Sala para conocer del recurso interpuesto contra la misma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 12.3.a) de la LOREG, pues la naturaleza jurídica del acto impugnado condiciona también el sentido en que ha de resolverse aquella cuestión.

El recurso contencioso-administrativo para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales se interpone frente al Acuerdo de la Junta Electoral Central por el que se resuelve, con carácter vinculante

para las Juntas Electorales inferiores, una consulta que le plantea la Junta Electoral Provincial de Salamanca y la Abogacía General del Estado, al amparo de lo previsto en el artículo 19.1.d) de la LOREG.

Lo cual significa que ese Acuerdo no contiene en sí mismo una decisión o pronunciamiento prohibitivo respecto de reuniones y concentraciones concretas en puntos territoriales determinados, pues se limita a formular un criterio de aplicación o interpretación de determinados preceptos de la LOREG.

Por tanto, el efecto vinculante que de él se deriva tan sólo se despliega en los contornos de la Administración Electoral, y la eficacia externa sólo será predicable de los Acuerdos de la Juntas Electorales Provinciales que pudieran dictarse respecto de cada concreta comunicación que los promotores de una reunión o manifestación pudieran hacer y atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes en cada caso, en ejercicio de las competencias que les reconoce el artículo 54.1 de la LOREG y conforme al criterio expresado en el Acuerdo recurrido. Dicho precepto legal atribuye a las Juntas Electorales Provinciales las competencias encomendadas a la autoridad gubernativa en relación con el ejercicio del derecho de reunión y con respecto a la celebración de actos públicos de campaña electoral.

Consecuentemente, la respuesta de la Junta Electoral Central a la consulta que se recurre carece de virtualidad lesiva sobre los derechos fundamentales de reunión y a la libertad de expresión e incluso de eficacia general o particular, al margen de su carácter vinculante sobre las decisiones que habrían de adoptar en cada caso las Juntas Electorales Provinciales al examinar la conformidad o disconformidad con la legislación electoral general de hipotéticas concentraciones, reuniones o manifestaciones promovidas por particulares durante la jornada de reflexión que infringieran la prohibición que recoge el artículo 53 de la LOREG, conforme a los criterios interpretativos que muestra el Acuerdo aquí recurrido.

Se limita el Acuerdo recurrido a establecer el criterio que deben seguir las Juntas Electorales Provinciales en interpretación y aplicación de los artículos 53 y 144.1.a) en relación con el artículo 93 de la LOREG para el supuesto de que en el curso de concentraciones, reuniones o manifestaciones promovidas por particulares y desarrolladas en la jornada de reflexión y día de la votación se proceda a *"la petición de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de estas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto"*, considerándolo *"un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG y que excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente"*, tal y como expresa el Acuerdo en su considerando séptimo, y aclara la Junta Electoral Central en su escrito de alegaciones: *" El acto impugnado es el Acuerdo de la Junta Electoral Central por el que resuelve una consulta que le plantea la Junta Electoral Provincial de Salamanca y la Abogacía General del Estado. Pero, respecto de terceros, en materias como ésta su eficacia sólo se produce a partir de los acuerdos que las Juntas Electorales Provinciales puedan adoptar respecto de cada comunicación concreta que los promotores de una manifestación puedan hacer, de acuerdo con la atribución específica de competencias que le hace art. 54.1 de la LOREG. Lo contrario podría llevar a la paradoja de que se planteara este recurso aun cuando después no se hiciera una solicitud específica de celebración de una reunión o manifestación"*.

Por ello, únicamente cabría predicar eficacia de los Acuerdos que adoptaran las Juntas Electorales Provinciales sobre el ejercicio de los derechos fundamentales concernidos y, en su caso, potencialidad lesiva sobre los mismos, si a ello hubiere lugar, claro está, atendiendo a las singulares circunstancias concurrentes en la convocatoria o en el desarrollo de tales concentraciones, reuniones o manifestaciones.

Sentado lo anterior, tal y como sostienen el Ministerio Fiscal y el Letrado de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central, el Acuerdo de la Junta Electoral Central impugnado no es un acto administrativo recurrible ante esta Sala, pues no constituye "actividad administrativa impugnabile" en los términos previstos en el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

SEXTO.- En todo caso no está de más afirmar que, aun en el caso hipotético, enunciado aquí a los simples efectos discursivos, de que no concurriesen los motivos de inadmisibilidad antes razonados, sería claro que la suspensión que se solicita en ningún caso podríamos acordarla, pues está por completo ausente en la demanda la justificación del perjuicio que, en su caso, la aplicación del acuerdo recurrido pudiera deparar al recurrente.

SÉPTIMO.- Procede, en definitiva, inadmitir el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, por falta de legitimación activa de la recurrente y por haberse interpuesto el recurso contra un acto no susceptible de impugnación.

OCTAVO.- No se dan circunstancias para un especial pronunciamiento sobre costas.

LA SALA ACUERDA:



Inadmitir el recurso contencioso-administrativo nº **293/2011**, interpuesto por IZQUIERDA UNIDA contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011. Sin costas.

Y una vez firme esta resolución, archívense las actuaciones y devuélvase el expediente administrativo a la oficina de donde procediere

Lo mandó la Sala y firman los Magistrados Excmos. Sres. al inicio designados

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ