

Id Cendoj: 28079130071999100518
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 7
Nº de Recurso: 924/1996
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES: GASTOS ELECTORALES
SOLICITADOS POR LA COALICIÓN ELECTORAL HERRI BATASUNA

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a tres de Diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 924/1996 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Enrique de Antonio Viscor, en nombre y representación de la Asociación Política Herri Batasuna, contra sentencia dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 1995, habiendo sido parte recurrida la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por sentencia dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 1995, se declaró inadmitido el recurso contencioso-administrativo amparado en la Ley 62/78 de 26 de diciembre, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Antonio Viscor, en nombre y representación de la Asociación Política Herri Batasuna, contra denegación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de subvención por gastos electorales presentada el 11 de diciembre de 1990, con expresa condena en costas a la parte actora.

En el fundamento jurídico segundo de la sentencia impugnada, se señala que el recurso incurre en la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 40.a) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, por tratarse de acto reproducción de otros anteriores, definitivos y firmes y confirmatorios de acuerdos consentidos, por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

SEGUNDO.- La representación procesal de la parte actora interpone recurso de casación, con fundamento en el artículo 95.1.4 de la LJCA, invocando la vulneración del artículo 53.2 de la Constitución, haciendo referencia a la improcedencia de la causa de inadmisibilidad establecida por la sentencia recurrida y señalando como vulnerados los artículos 14 y 23 de la Constitución.

TERCERO.- Cumplidas las prescripciones legales, se señaló para votación y fallo el día 1 de diciembre de 1999.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Con carácter previo al análisis de los motivos en que se basa la parte recurrente, procede señalar la ausencia del cumplimiento estricto de los elementos determinantes del recurso de casación, si bien no se advierte la omisión del ordinal en que se articula el motivo casacional, lo que determinaría la desestimación del recurso, siguiendo los criterios jurisprudenciales contenidos en las STS, Sala 1ª de 7 de diciembre de 1989, 8 de febrero y 11 de octubre de 1991 y los de esta Sala de 20 de mayo de 1994, por lo que en aras del contenido constitucional del art. 24.1 de la CE, habida cuenta de la invocación que se efectúa de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que se citan como infringidas, procede examinar el fondo del recurso.

SEGUNDO.- El fundamento de la sentencia recurrida se basa en la declaración de inadmisibilidad del recurso en aplicación del artículo 40.a) de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa, por tratarse de actos reproducción de otros anteriores, definitivos y firmes.

En la cuestión examinada concurren las siguientes circunstancias, a los efectos de la resolución del presente recurso, partiendo de que la solicitud instada en la vía administrativa se concreta en la reclamación de los gastos electorales habidos en el período electoral de 1982 a 1989:

a) La subvención por gastos electorales de la coalición recurrente en las Elecciones Generales de 1982 fue reconocida por sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 1988, por importe de 4.339.765 pesetas, esta sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1990, al resolver el recurso de apelación 822/88.

b) La subvención por gastos electorales en 1982 en la provincia de Vizcaya y a la coalición recurrente por importe de 4.919.500 pesetas, fue reconocida por sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 1988 y posterior Auto de 1 de marzo de 1988. La sentencia fue confirmada por este Tribunal en fecha de 29 de enero de 1990, al resolver el recurso de apelación 1179/1988, salvo en el tema del reconocimiento de imposición al Estado del pago de los intereses legales.

c) La subvención por gastos electorales de las Elecciones Generales de 1986 a la parte recurrente fue reconocida por sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 1991 en la provincia de Vizcaya, al resolver el recurso 19122/89. Esta sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1997, al resolver el recurso de apelación 7666/1992.

d) La sentencia de la Audiencia Nacional de la Sección Primera de 25 de octubre de 1991 estimó el recurso interpuesto por la parte recurrente, por importe de 12.816.418 pesetas, por subvención en los gastos electorales derivados de las Elecciones Generales de 1986 en la provincia de Vizcaya y esta sentencia fue confirmada por la del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1997, al resolver el recurso de apelación 642/1992.

e) La sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de octubre de 1991 estimó el recurso interpuesto por la parte recurrente en casación por importe de 4.099.870 pesetas en las Elecciones Generales de 1986, circunscripción de Navarra, confirmada por sentencia de 19 de febrero de 1996 de esta Sala, al resolver el recurso de apelación 2010/1992.

En consecuencia, con arreglo al criterio de la sentencia recurrida, respecto de la pretensión correspondiente al abono de subvenciones por gastos electorales en las Elecciones Generales de 1982 y en las Elecciones Generales de 1986 por la parte recurrente en casación, nos encontramos con la correcta aplicación por la sentencia impugnada del artículo 40.a) de la LJCA, en la redacción de 27 de diciembre de 1956, al tratarse de acto reproducción de otro anterior, definitivo y firme por consentido, pues la naturaleza jurídico-procedimental de los actos administrativos para que hayan de entenderse como reproducción o confirmación de otros anteriores, definitivos y firmes por consentidos, no viene impuesta por la semejanza de argumentaciones o criterios vertidos en la elaboración de aquellos por el órgano administrativo, puesto que la doctrina y la jurisprudencia han elaborado el concepto y fijado los límites del acto confirmatorio, de suerte que se predica el mismo con carácter general por la falta de novedad y por constituir una repetición o reiteración del acto confirmado, así como una reiteración en su motivación jurídica, pues lo esencial a estos efectos es que permanezcan inalteradas las situaciones consolidadas, siendo el último acto impugnado por falta de contenido, el que aclare, interprete o disponga la ejecución de otro anterior consentido, sin hacer nuevas declaraciones de derechos ni ampliar de modo sustancial aquellas que ganaron firmeza, lo que sucede en la cuestión examinada respecto del reconocimiento por esta Sala del abono de subvenciones por gastos electorales en el período de 1982 a 1986, cuya pretensión se reitera en la petición formulada el 11 de diciembre de 1990.

A tal efecto, en las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1989 y 23 de julio de 1991, se ha interpretado el artículo 40.a) de la LJCA de una manera muy restrictiva y en el sentido más favorable posible a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, al exigir que entre el acto confirmatorio y el anterior consentido, exista la más completa identidad de sujetos, de pretensiones y de fundamentos.

TERCERO.- En este punto, concerniente al período temporal reseñado el criterio seguido por la sentencia recurrida no vulnera la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en sentencia nº 126/84, de 26 de diciembre, que señala que el artículo 40 de la Ley Jurisdiccional tiene el sentido de evitar que el administrado impugne actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los

correspondientes recursos y circunscribe el ámbito de los actos no impugnables en los términos que indica, a los que sean reproducción o confirmación de otros anteriores y, en la posterior sentencia constitucional 204/87, de 21 de diciembre, se señala que la desestimación presunta de un recurso por silencio administrativo negativo, no puede producir el efecto determinante de la aplicación del artículo 40 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa interpretado conforme al artículo 24.1 de la Constitución, pues ha de serlo en el sentido más favorable para la tutela judicial efectiva, reconociéndose que la declaración de inadmisibilidad del recurso que pueda llevar a cabo la sentencia impugnada ha de calificarse como de irrazonable y vulneradora del derecho fundamental que aquel precepto establece, llegándose a la conclusión que al ser inadmisibile el recurso, se produce una declaración no favorable al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva sobre la base de una causa legal de inadmisibilidad que vulnera lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Constitución.

CUARTO.- Cuestión distinta es la relativa a la petición instada el 11 de diciembre de 1990 ante el Gobierno Civil de Vizcaya por la parte actora, que genera la interposición ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el 17 de enero de 1991, del correspondiente recurso amparado en la Ley de Derechos Fundamentales, respecto de la subvención solicitada en concepto de gastos electorales por la parte recurrente correspondiente a las Elecciones al Parlamento Europeo de 1987, Elecciones Municipales de 1987, Elecciones al Parlamento Europeo de 1989 y Elecciones Generales de 1989, no constando acreditado en las actuaciones que concurra la causa de inadmisibilidad, pues con apoyo en lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de aplicación supletoria al procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, en los términos que establecía el hoy derogado artículo sexto de la Ley 62/78, pero aplicable a los hechos examinados, solo concurre la causa de inadmisibilidad establecida en el artículo 82.c) en relación con el artículo 40.a) de la Ley Jurisdiccional Contenciosa- Administrativa en la redacción por la Ley de 27 de diciembre de 1956 cuando la infracción aparece claramente y de manera determinante.

Es reiterada la jurisprudencia de esta Sala que para inadmitir el recurso (así, la sentencia de 13 de marzo de 1995, al resolver el recurso 6493/93), señala que ha de constar, de modo inequívoco y manifiesto, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en los invocados preceptos.

QUINTO.- Teniendo en cuenta este precedente jurisprudencial, en la cuestión examinada concurren las siguientes circunstancias:

a) La sentencia recurrida, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, aprecia una causa de inadmisión mediante un razonamiento jurídico, en parte procedente, al reconocer la irrecurribilidad de la subvención de los gastos electorales hasta 1986, pero no sucede lo mismo respecto de los posteriores a 1986, puesto que es improcedente el razonamiento formulado por la sentencia impugnada, debiéndose llegar a la conclusión de que la causa de inadmisibilidad apreciada por la sentencia impugnada no es adecuada, en parte, ya que no aparece de modo inequívoco y manifiesto su concurrencia, en el período posterior a 1987.

b) También ante la Sección Primera de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso nº 10/92, pendiente de resolución ante esta Sala en el recurso de casación nº 3657/95, se formula la pretensión que afecta a las subvenciones correspondientes al período 1987/89, por importe de 97.656.907 pesetas, cantidad resultante de la suma de los gastos electorales, dimanantes de las correspondientes a las Elecciones al Parlamento Europeo de 10 de junio de 1987, a las Elecciones Municipales de 10 de junio de 1987, a las Elecciones al Parlamento Europeo de 15 de junio de 1989 y a las Elecciones Generales de 29 de octubre de 1989, y tanto en este recurso, por legalidad ordinaria, como en el que examinamos, tramitado por el procedimiento de protección de derechos fundamentales, no se acredita que estos gastos solicitados hayan sido confirmatorios de otro acto anterior.

c) En el caso que examinamos, el recurso al amparo de la Ley 62/78 se interpone dentro de los plazos prevenidos en el artículo 8.1, al tratarse de un acto denegatorio presunto, en el que el plazo de los diez días se computará a partir de los veinte siguientes a dicho acto presunto, dentro de los treinta días hábiles siguientes al momento de la reclamación formulada en la vía administrativa.

d) En consecuencia, al amparo del artículo sexto de la Ley 62/78, ha de entenderse en sentido favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva esta última reclamación, por haberse producido en parte una aplicación indebida de lo dispuesto en el artículo 82.c), en relación con los artículos 40.1.a) de la LJCA y 6º de la Ley 62/78 por la sentencia recurrida, con infracción del precedente jurisprudencial de esta Sala, contenida, entre otras, en las sentencias de 19 de mayo de 1997 (al resolver el recurso de apelación 7666/1992), 1 de marzo de 1997 (al resolver el recurso de apelación nº 642/92), 19 de

febrero de 1996 (al resolver el recurso de apelación nº 2010/1992) y las anteriormente invocadas, resolutivas de pretensiones comprensivas del abono de gastos electorales en el período 1982 a 1986, respecto de las que la Sala entiende que sí concurre la causa de inadmisibilidad invocada por la sentencia impugnada.

SEXTO.- En los términos instados por la parte recurrente, el procedimiento se instrumentaliza al amparo del artículo 53.2 de la Constitución por la vía procesal de la Ley 62/78. Esta vía procesal fue expresamente reconocida en este recurso por Auto dictado por esta misma Sección con fecha 14 de febrero de 1994, que ya estimó que la parte actora eligió el procedimiento de la Ley 62/78, plasmando en el escrito de interposición el argumento fundamental de que la negativa de hacer efectiva las subvenciones en concepto de gastos electorales implicaba una discriminación injustificada en comparación con los demás partidos y coaliciones y afectaba al principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, lo que encaja en el procedimiento especial previsto en el artículo 53.2, regulado por la Ley 62/78, por lo que procedía estimar el recurso de apelación y revocar la inadmisión inicialmente acordada por la Sección Novena del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Auto de 28 de junio de 1991, que entendió que la materia no era objeto de tratamiento por el procedimiento de la Ley 62/78.

También es de tener en cuenta la doctrina jurisprudencial precedente de esta Sala, en la que se ha reconocido la estimación del otorgamiento de las subvenciones por gastos electorales, con fundamento en el artículo 175 de la Ley Orgánica 5/85 a la misma parte recurrente ante la inexistencia de oposición por parte de la Administración demandada.

En consecuencia, procede señalar que es adecuada, en los términos que ya fijó esta Sección, la utilización de la vía de la Ley 62/78, en la medida en que la denegación presunta repercute en el contenido constitucional de los artículos 14 y 23.1, este último al reconocer el derecho de participación política en relación con las previsiones contenidas en los artículos 175, 193 y 227 de la Ley Orgánica 5/85, encontrándose el Estado obligado a satisfacer la cantidad correspondiente, dados los gastos, votos y escaños obtenidos, sin que dicha Administración demandada haya discutido la cantidad solicitada por la parte recurrente, en la que descontando las pretensiones ya reconocidas por sentencias de esta Sala de 23 de octubre de 1990, de 4.339.765 pesetas, 29 de enero de 1990, de 4.919.500 pesetas, 19 de mayo de 1997, en la suma de 9.581.380 pesetas y las posteriores sentencias de este mismo Tribunal de 1 de marzo de 1997, de 11.816.418 pesetas y 19 de febrero de 1996, de 4.099.870 pesetas, resta la cantidad de 97.656.907 pesetas, a reserva de su acreditamiento en fase de ejecución y comprobación, por no haberse efectuado su cobro por la parte recurrente, cantidad sustancialmente distinta de la financiación de las actividades de los partidos políticos, establecida en la Ley 54/78, sin que los artículos 127.1 y 175 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General admitan otra interpretación, lo que permite reconocer la vulneración, por la denegación presunta de la pretensión instada por la parte recurrente, de los artículos 14 y 23.1 de la CE, que constituyen el fundamento del recurso de casación, en aplicación del artículo 95.1.4 de la LJCA.

SEPTIMO.- Los razonamientos expuestos conducen a la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo, reconociendo que la sentencia impugnada aplica indebidamente la causa de inadmisibilidad prevenida en los artículos 82.c) y 40.a) de la LJCA, en cuanto a las subvenciones en concepto de gastos electorales correspondientes al período temporal de 1987 a 1989, procediendo casar, anular y dejar sin efecto, parcialmente, la sentencia recurrida en este ámbito temporal.

OCTAVO.- Respecto a las costas y de acuerdo con el artículo 102.2 de la Ley 10/92, cada parte satisfará las suyas del recurso de casación, sin que sea de aplicación a las de instancia lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Ley 62/78.

FALLAMOS

En el recurso de casación nº 924/1996 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Enrique de Antonio Viscor, en nombre y representación de la Asociación Política Herri Batasuna, procede hacer los siguientes pronunciamientos:

1º) Casar, anular y dejar sin efecto, parcialmente, la sentencia recurrida, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 16 de noviembre de 1995, en cuanto que declaró inadmitido el recurso contencioso-administrativo amparado en la Ley 62/78 de 26 de diciembre respecto de la reclamación, en concepto de subvención por gastos electorales en el período temporal de 1987 a 1989, manteniendo la validez de dicho pronunciamiento en cuanto a la reclamación en concepto de subvención, por gastos electorales, correspondientes al período

temporal de 1982 a 1986.

2º) Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte actora en cuanto que el acto denegatorio presunto, por silencio administrativo, de la solicitud de subvención por gastos electorales correspondiente a las Elecciones al Parlamento Europeo de 1987, Elecciones Municipales de 1987, Elecciones al Parlamento Europeo de 1989 y Elecciones Generales de 1989, vulnera el contenido constitucional de los artículos 14 y 23.1 de la CE, procediendo su anulación y quedando diferido al período de ejecución de sentencia la cuantificación exacta de la cifra reclamada, en la forma reconocida en el fundamento jurídico sexto de esta sentencia.

3º) En cuanto a las costas, procede revocar el pronunciamiento efectuado por la Sala de instancia en cuanto a la expresa imposición, no haciendo especial imposición en cuanto a las causadas en la instancia y respecto de este recurso, cada parte pagará las suyas.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas, en audiencia pública, celebrada en el mismo día de su fecha, lo que Certifico. Rubricado.