

Sobre la falta de capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios en el Orden contencioso-administrativo. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, de 5 de marzo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. *THEMA DECIDENDI*.—III. LA SENTENCIA MAYORITARIA.—IV. LOS VOTOS PARTICULARES.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo ha abordado en su sentencia de 5 de marzo de 2014¹ la naturaleza jurídica y la capacidad de los grupos parlamentarios para ser parte como sujeto activo² en el orden contencioso-administrativo analizando sus diferentes aspectos: capacidad, legitimación *ad processum*, legitimación *ad causam*, interés legitimador y postulación, al resolver el recurso contencioso-administrativo número 64/2013 interpuesto por el Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia

* Letrado consistorial del Ayuntamiento de Barcelona.

¹ El texto de la sentencia puede ser consultado en la base de datos del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=7013254&links=%2264/2013%22&optimize=20140404&publicinterface=true>.

² Obviamos de manera deliberada la cuestión de los Grupos parlamentarios como parte pasiva.

(UPyD) y su portavoz contra los Reales Decretos 1732/12 de 28 de diciembre, 1733/2012 de 28 de diciembre, 138/2013 de 22 de febrero, y 139/2013 de 22 de febrero, del Consejo de Ministros, por los que se nombran, respectivamente, al presidente, y a dos consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN).

El Consejo de Seguridad Nuclear³ es un ente de Derecho público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente, y el único organismo español competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica. El CSN es un órgano colegiado, constituido por un presidente y cuatro consejeros⁴. Se rige por su propio estatuto elaborado por el consejo y aprobado por el gobierno, de cuyo texto se ha de dar traslado a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado antes de su publicación.

La importancia de esta decisión del Alto Tribunal reside en las cuestiones de orden procesal ya apuntadas, incluyendo los límites de la propia jurisdicción contenciosa en relación con los actos parlamentarios, pero las trasciende al entrar en materias nucleares del Derecho constitucional, administrativo y parlamentario, incluyendo la teoría general de los organismos reguladores⁵. No se puede olvidar que con casi total seguridad es la primera ocasión en que un grupo parlamentario recurre ante la jurisdicción contencioso-administrativa el nombramiento o nombramientos de un importante órgano institucional del Estado en los que ha participado dentro del procedimiento parlamentario.

La jurisdicción contencioso-administrativa es una pieza capital de nuestro Estado de Derecho y tiene por principal misión el control de la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración Pública siguiendo el mandato constitucional del artículo 106.1 de la Constitución Española: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». La anterior Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, contenía una regulación de las partes fundada en un criterio sustancialmente individualista con ciertos ribetes corporativos, que fue corregida por legislación posterior, además de reinterpretada por la jurisprudencia ordinaria en un sentido muy distinto al que originariamente tenía.

³ Una aproximación a la naturaleza jurídica, organización y funciones de esta administración independiente en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M. (2013): «El marco jurídico actual de la energía nuclear en España», en *El futuro de la energía nuclear en España: perspectivas (no solo) jurídicas*, DOMÉNECH PASCUAL, G. (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 150 y ss.

⁴ Conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 y 2 de la Ley 15/1980, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, modificado por la Ley 33/2007.

⁵ La teoría de los organismos reguladores aplicada al CSN, y a la vista de su Plan Estratégico, determina un objetivo único (la seguridad nuclear y radiológica) y, dependiendo de él, al sub-objetivo credibilidad y a los objetivos instrumentales de transparencia, eficacia, independencia y neutralidad. En GÁMIR CASARES, L. (2011): «La teoría de los organismos reguladores y el Consejo de Seguridad Nuclear», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 3021, pp. 29-40.

La vigente Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA, en adelante), regula las partes en su Título II (arts. 18 a 24) estableciendo el Capítulo I la capacidad procesal (art. 18, las personas y grupos capacitados); el Capítulo II está dedicado a la legitimación: el artículo 19 a las personas físicas y jurídicas legitimadas, el artículo 20 a la falta de legitimación, el 21 a la legitimación pasiva y el 22 a la sucesión en la legitimación. Cierra el Título segundo, el Capítulo III que lleva por rúbrica «representación y defensa de las partes», donde se establece los supuestos de necesidad de abogado y/o procurador en el artículo 23, y la representación y defensa de las diferentes Administraciones Públicas y de los órganos constitucionales, en el artículo 24. Capacidad procesal, legitimación y postulación técnica son los tres requisitos para que una persona pueda ser parte activa en un concreto proceso contencioso-administrativo.

En relación con las partes, la LJCA de 1998 se limitó a recoger las sucesivas modificaciones con la pretensión, tal como declara su exposición de motivos, que nadie, persona física o jurídica, privada o pública, que tenga capacidad jurídica suficiente y sea titular de un interés legítimo que tutelar, concepto comprensivo de los derechos subjetivos pero más amplio, pueda verse privado del acceso a la justicia. Las novedades de la LJCA de 1998 frente a la de 1956 se proyectan en las que regulan la legitimación activa consecuencia de la evolución que ha experimentado el recurso contencioso-administrativo como herramienta para una pluralidad de fines: la defensa del interés personal, la de los intereses colectivos y cualesquiera otros legítimos, incluidos los de naturaleza política, mecanismo de control de legalidad de las Administraciones inferiores, instrumento de defensa de su autonomía, cauce para la defensa de derechos y libertades encomendados a ciertas instituciones públicas y para la del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros.

Año y medio después de la publicación de la LJCA, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 (Ley 1/2000, de 7 de enero) introdujo nuevos preceptos⁶ regulando a los sujetos procesales de modo más completo y sistemático que en la más que centenaria LEC de 1881 (Real Decreto de 3 de febrero 1881), ordenando y clarificando, el dualismo existente entre personas físicas y las jurídicas. La LEC de 1881 no contenía una regulación específica de la capacidad para ser parte, y en su artículo 2 la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio. A propósito de las partes, aunque en verdad desborde ampliamente lo que es su reconocimiento y tratamiento procesal, la LEC abordó la realidad de la tutela de intereses jurídicos colectivos, llevados

⁶ Capítulo I: «De la capacidad para ser parte, la capacidad procesal y la legitimación» (arts. 6 a 11) del Título I: «De la comparecencia y actuación en juicio» del Libro I: «De las disposiciones generales relativas a los juicios civiles» de la LJCA. Hay que recordar que la LEC es la ley procesal supletoria y común a todos los órdenes jurisdiccionales: «En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley» (art. 4 de la LEC). Supletoriedad que de manera expresa declara la LJCA en su disposición final primera: «En lo no previsto por esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil».

al proceso, no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados, sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de aquellos intereses.

Centrándonos en la capacidad procesal en la jurisdicción contencioso-administrativo⁷ es presupuesto necesario partir de la distinción entre los conceptos «capacidad para ser parte» y «capacidad procesal» correlativos con los conceptos ya clásicos de capacidad jurídica y capacidad de obrar gestados en el seno del Derecho civil. La capacidad para ser parte consiste en la aptitud de un sujeto de derecho —no limitado a personas físicas o jurídicas— para ser titular de obligaciones, cargas y derechos en un proceso judicial. La capacidad procesal puede ser definida como la aptitud para realizar válidamente actos procesales. Un sujeto de derecho puede ostentar capacidad para ser parte y, sin embargo, carecer de capacidad procesal, en la medida que la validez de su actuación procesal requiera de la asistencia de un representante legal o defensor. La propia doctrina de la Sala Tercera ha tenido ocasión de diferenciar ambos conceptos. Por todas, la Sentencia de 1 de octubre de 2011 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 7.ª, recurso de casación 3512/2009, desestimatoria del recurso interpuesto por los representantes de los trabajadores en la Junta de Personal del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, Zaragoza), distingue entre capacidad procesal —o legitimación *ad processum*— y la legitimación *ad causam* o legitimación en sentido estricto: «El artículo 69.b) de la LJCA —aplicado por la Sala de instancia— establece que la sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso cuando «(...) se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada», resultando susceptibles de distinguir en relación con las partes los siguientes conceptos: capacidad para ser parte, que equivale a la capacidad jurídica o personalidad; capacidad procesal (*legitimatío ad processum*) o aptitud para actuar válidamente en juicio, sinónimo de capacidad de obrar, que se suple por los legítimos representantes de las personas que carezcan de esa capacidad —regulada en el artículo 18 de la LJCA—; legitimación propiamente dicha (*legitimatío ad causam*) que implica una relación especial entre la persona y la

⁷ Sobre la misma pueden consultarse las siguientes obras: SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), LOZANO CUTANDA, B., QUINTANA CARRETERO, J. P. y CASTILLO BADAL, R. (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, pp. 368 y ss. MENÉNDEZ GARCÍA, P. (2014): «Capacidad procesal y legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Por el Derecho y la Libertad. Libro Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, SORIANO GARCÍA, J. E. (dir.), ESTEPA MONTERO, M. (coord.), Madrid, Iustel, vol. I, pp. 777-826. BOTO ÁLVAREZ, A. (2014): «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, A. y OLIVÁN DEL CACHO, J. (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 279-340. AA.VV. (2013): *Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, QUINTANA CARRETERO, J. P. (dir.), Lex Nova Thomson Reuters, Valladolid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2013): *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 7.ª edic., Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2012): *Tratado de derecho administrativo*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters; AA.VV. (2012): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), Tomo I, 2.ª edic., Cizur Menor, Aranzadi. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, pp. 215 y ss. ARANGUREN PÉREZ, I. y GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2008): *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 2.ª edic., Cizur Menor, Thomson Civitas.

situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que, según la ley, debe actuar como actor o demandado en el pleito (arts. 19 a 22 LJCA); y postulación o necesidad de actuar por medio de procurador, representante en juicio, y de letrado, director técnico del proceso, a la que se refieren los artículos 23 y 24 de la LJCA. La adecuada resolución del motivo exige distinguir entre esa capacidad procesal —o legitimación *ad processum*— y la legitimación *ad causam* o legitimación en sentido estricto, y ello porque los recurrentes en el primer motivo del recurso, sin una depurada técnica casacional, mezclando infracciones —como es la referida a la incongruencia *extra petita* de la sentencia— para las que carece de aptitud el motivo del artículo 88.1.d) de la LJCA utilizado, centran su crítica de la sentencia impugnada (escueta y algo imprecisa, pero que no puede dar lugar a la desestimación pretendida por la recurrida por esta causa) en la infracción de los preceptos reguladores de la segunda de las citadas (legitimación *ad causam*), no reparando adecuadamente en que el motivo de la falta de legitimación apreciada por aquella obedece también a la que hemos denominado capacidad procesal o legitimación *ad processum*, que viene a operar en este concreto caso como presupuesto de la segunda. Establece en este sentido el segundo párrafo del artículo 18 de la LJCA, en consonancia con la legitimación reconocida a las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y promoción de los intereses colectivos en el artículo 7.3 de la LOPJ, que los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la ley así lo declare expresamente», FJ 6.

Cuando la LJCA de 1998 se aprobó, todavía estaba en vigor la antigua Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) de 1881, que no contenía regulación específica de la capacidad para ser parte, y solo se refería sucintamente en su artículo 2⁸ a la capacidad procesal o capacidad para comparecer en juicio: «Solo podrán comparecer en juicio los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. Por los que no se hallen en este caso comparecerán sus representantes legítimos, o los que deban suplir su incapacidad con arreglo a Derecho. Por las corporaciones, sociedades y demás entidades jurídicas, comparecerán las personas que legalmente las representen».

Como hemos indicado la LJCA en su artículo 18 regula la capacidad procesal: «Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de

⁸ Para el profesor CORDÓN MORENO, no obstante, ser un concepto procesal, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 no regulaba la noción de capacidad procesal ya que partía de la idea —común en la época en que fue promulgada— de que coincide esencialmente con el de personalidad o capacidad jurídica del derecho sustantivo y es suficiente con la remisión genérica al mismo —implícita en este caso— de su artículo 2. Véase CORDÓN MORENO, F. (2011): «Comentario al artículo 6 de la LEC», en *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, ARMENTA DEU, T., CORDÓN MORENO, F., MUERZA ESPARZA, J. J. y TAPIA FERNANDEZ, I. (coords.), Tom. I, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.

Enjuiciamiento Civil, los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones, al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la ley así lo declare expresamente»⁹.

La vigente LEC de 2000¹⁰ regula la capacidad para ser parte en su artículo 6, donde se establece: «1. Podrán ser parte en los procesos ante los tribunales civiles: 1.º Las personas físicas. 2.º El concebido no nacido, para todos los efectos que le sean favorables. 3.º Las personas jurídicas. 4.º Las masas patrimoniales o los patrimonios separados que carezcan transitoriamente de titular o cuyo titular haya sido privado de sus facultades de disposición y administración. 5.º Las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte. 6.º El Ministerio Fiscal, respecto de los procesos en que, conforme a la ley, haya de intervenir como parte. 7.º Los grupos de consumidores o usuarios afectados por un hecho dañoso cuando los individuos que lo compongan estén determinados o sean fácilmente determinables. Para demandar en juicio será necesario que el grupo se constituya con la mayoría de los afectados. 8.º Las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. 2. Sin perjuicio de la responsabilidad que, conforme a la ley, pueda corresponder a los gestores o a los partícipes, podrán ser demandadas, en todo caso, las entidades que, no habiendo cumplido los requisitos legalmente establecidos para constituirse en personas jurídicas, estén formadas por una pluralidad de elementos personales y patrimoniales puestos al servicio de un fin determinado».

Además, a la comparecencia en juicio y representación se refiere el artículo 7 de la misma ley ritual, en los siguientes términos: «1. Solo podrán comparecer en juicio los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. 2. Las personas físicas que no se hallen en el caso del apartado anterior habrán de comparecer mediante la representación o con la asistencia, la autorización, la habilitación o el defensor exigidos por la ley. 3. Por los concebi-

⁹ Para BOTO ÁLVAREZ el segundo párrafo del artículo 18 de la LJCA, dedicado a los colectivos y entes sin personalidad, tiene una mayor incidencia en el ámbito de los administrados que en el de las Administraciones Públicas, como ocurre con las comunidades de bienes, comunidades de propietarios, colectivos de trabajadores, comisiones de festejos, Uniones Temporales de Empresas, herencias yacentes, masas concursales, etc. En BOTO ÁLVAREZ, A. (2014): «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, A. y OLIVÁN DEL CACHO, J. (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, p. 286.

¹⁰ Véase GARBERÍ LLOBREGAT, J. (2009): *Capacidad, postulación y legitimación de las partes en el proceso civil*, Bosch, Barcelona, en especial pp. 25-49.

dos y no nacidos comparecerán las personas que legítimamente los representarían si ya hubieren nacido. 4. Por las personas jurídicas comparecerán quienes legalmente las representen. 5. Las masas patrimoniales o patrimonios separados a que se refiere el número 4.º del apartado 1 del artículo anterior comparecerán en juicio por medio de quienes, conforme a la ley, las administren. 6. Las entidades sin personalidad a que se refiere el número 5.º del apartado 1 del artículo anterior comparecerán en juicio por medio de las personas a quienes la ley, en cada caso, atribuya la representación en juicio de dichas entidades. 7. Por las entidades sin personalidad a que se refiere el número 7.º del apartado 1 y el apartado 2 del artículo anterior comparecerán en juicio las personas que, de hecho o en virtud de pactos de la entidad, actúen en su nombre frente a terceros. 8. Las limitaciones a la capacidad de quienes estén sometidos a concurso y los modos de suplirlas se regirán por lo establecido en la ley Concursal».

Pero trece años antes de la LJCA, la Ley Orgánica del Poder Judicial en su artículo 7.3¹¹ abrió un resquicio a la capacidad procesal y legitimación ampliándola a organizaciones distintas de las personas jurídicas: corporaciones, asociaciones y «grupos»¹². Este precepto no aparece citado ni en la sentencia mayoritaria ni en los votos particulares¹³.

En marzo de 2013 la Sección Especial para la reforma de la LJCA de la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia presentó una Propuesta de Anteproyecto de ley de eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴. Sin embargo, la propuesta no hace modificación alguna en relación con las partes.

II. *THEMA DECIDENDI*

Con esta locución latina hacemos referencia al objeto de cognición del proceso contencioso-administrativo y que configura el marco resultante de

¹¹ Artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985, de 1 de julio). Garantía constitucional de derechos y libertades: «Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción».

¹² Una voz autorizada señalando la importancia del mismo en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, p. 216.

¹³ Un estudio sobre el acceso a la jurisdicción contenciosa de ciertas organizaciones de ciudadanos con expresa habilitación legal que les posibilita la defensa de intereses colectivos en CARBONELL PORRAS, E. (2014): «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Intereses colectivos y legitimación activa*, CARBONELL PORRAS, ELOÍSA (dir.), CABRERA MERCADO, RAFAEL (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pp. 33-103.

¹⁴ La propuesta se basa en un interesante Informe Explicativo y Propuesta elaborado por una Sección Especial de la Comisión General de Codificación compuesta por ilustres *iurpublicistas* de tres mundos diferenciados: el académico (tres catedráticos de Derecho Administrativo), el funcional especializado (tres abogados del Estado), el judicial (dos magistrados del Tribunal Supremo, uno de un Tribunal Superior de Justicia y dos de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo), con colaboración de un Grupo de Estudios formado por profesores de Derecho Administrativo expertos en Derecho comparado.

las pretensiones de las partes en sus escritos de demanda y contestación que serán resueltas mediante sentencia, ya que tal como establece el artículo 33.1 de la LJCA los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, incluyendo al propio Tribunal Supremo, juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

El escrito de demanda del Grupo Parlamentario de UPyD¹⁵ se divide en tres fundamentos jurídicos. En el primero se realiza un *excursus* sobre la posibilidad de control de los actos administrativos impugnados en la medida en que resultan del ejercicio de una potestad discrecional que no puede incurrir en arbitrariedad (según alega el recurrente). A continuación, en el segundo, se arguye el incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 5 de la Ley 15/1980, de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y en el art. 25 de su estatuto, aprobado por Real Decreto 1440/10, de 5 de noviembre: a) Independencia y objetividad de criterio, propia de los vocales de organismos reguladores (que son a su vez órganos independientes), y, b) Idoneidad para el puesto, basado en el conocimiento técnico —tanto por la formación académica como por la experiencia profesional previa— en relación con las funciones asignadas, de carácter extraordinariamente técnico (como documento núm. 1 de la demanda se acompañan a efectos puramente ilustrativos los currículum de los consejeros de los organismos de seguridad nuclear de los Estados Unidos de América, Francia y Suiza). Por último, y de manera subsidiaria, los recurrentes invocan una posible desviación de poder, y aun cuando asumen la dificultad de su prosperabilidad con arreglo a la pacífica jurisprudencia de la Sala Tercera, que para su apreciación, ha exigido la concurrencia de otros vicios del procedimiento, caso que en el asunto enjuiciado no ha acontecido pues el procedimiento legal se ha observado, considera, sin embargo, que no se ha respetado su finalidad, que no es otra que la de nombrar candidatos idóneos e independientes para un organismo regulador, verificando si la «capacidad» adecuada para ocupar los cargos del Consejo de Seguridad Nuclear aun cuando no queda inmune a la revisión jurisdiccional, para lo que se solicita que la Sala revise su doctrina, convirtiendo a los Tribunales en un instrumento de control eficaz de los Poderes Públicos. La única pretensión de la demanda es la anulación de los acuerdos impugnados por ser contrarios a Derecho.

La Abogacía del Estado en su escrito de contestación a la demanda esgrimió dos causas de inadmisibilidad. Por la primera, y según la Administración demandada existe una falta de jurisdicción evidente ya que se quiere por la parte actora enjuiciar una actuación parlamentaria inmune a la revisión jurisdiccional. Por la segunda, se señala la falta de legitimación activa del Grupo Parlamentario accionante, incluyendo tanto la falta de representación, de personalidad y de interés legitimador. Como documentos anexos se adjuntaban los currículum

¹⁵ Escrito de demanda que es posible consultar en: <http://hayderecho.com/2014/04/07/el-tribunal-supremo-ante-el-espejo-el-pionero-caso-de-la-impugnacion-de-los-nombramientos-del-consejo-de-seguridad-nuclear/demanda-csn/>.

vitae de dos de los consejeros nombrados. Subsidiariamente a la inadmisión del recurso, se solicitaba su desestimación íntegra con condena en costas.

Personado el letrado de las Cortes Generales, mediante escrito de 11 de febrero de 2014 contestó la demanda, analizando extensamente la naturaleza de los nombramientos, defendiendo la conformidad jurídica de la intervención del Congreso de los Diputados en relación con la propuesta del Gobierno de la Nación y rechazando pormenorizadamente las alegaciones impugnatorias del recurrente Sin embargo no se hizo alegación alguna sobre las excepciones procesales opuestas por la Abogacía del Estado (Antecedente de Hecho 6).

III. LA SENTENCIA MAYORITARIA

El presidente de la Sala avocó al Pleno el conocimiento de este proceso señalándose para su deliberación, votación y fallo el día 25 de febrero de 2014. Siendo la opinión mayoritaria del Pleno contrario a la Propuesta de la Magistrado ponente inicialmente designada, se turnó la redacción de la Sentencia a la Magistrada D.^a Inés Huerta Garicano. Que esta sea una decisión del Pleno¹⁶ y no de una de las Secciones de la Sala de lo contencioso-administrativo ya nos da una idea de la importancia de la cuestión a resolver. La existencia de votos particulares, como analizaremos en el apartado siguiente, también es un claro exponente de la transcendencia del fallo aquí analizado.

La sentencia mayoritaria resuelve en primer lugar las cuestiones de inadmisibilidad alegadas por la parte recurrente. En cuanto a que nos hallemos ante una actuación no susceptible de ser enjuiciada (comparecencias ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Congreso de los Diputados, a una de las cuales no asistió el Grupo parlamentario recurrente), por ser de naturaleza parlamentaria, y exceder de los límites de la jurisdicción, la Sala no acoge la misma interpretando la Ley 15/1980 y sus modificaciones¹⁷ al entender que al no haberse producido un veto por el órgano parlamentario (Comisión competente), las comparecencias son un trámite más en la decisión del Ejecutivo (naturaleza administrativa de los actos impugnados):

¹⁶ Durante el año 2013 el Pleno de la Sala Tercera únicamente ha resuelto mediante sentencia 13 asuntos sobre un conjunto de 3817 dictadas por la totalidad de la Sala, dividida en siete Secciones (Datos extraídos de la Memoria del Tribunal Supremo 2013, páginas 59 y 61 a 64).

¹⁷ La comparecencia no existía en el texto original de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear y se introdujo por la Ley 5/2006, de 10 de abril, Ley de conflictos de intereses de miembros de Gobierno y Altos Cargos de Administración, limitada a prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses. Sobre el control parlamentario de conflictos de intereses *vide* PAUNER CHULVI, C. (2007): «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones independientes», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 19, pp. 342 y ss. Tras la reforma operada por la Ley 33/2007, a la comparecencia se le otorga una finalidad cualitativamente distinta al atribuir al Congreso la potestad de valorar no solo la existencia de eventuales conflictos de intereses, sino también la idoneidad de los candidatos.

«[...] Esta actuación relevante del Congreso de los Diputados puede suscitar dudas acerca de la naturaleza de los actos impugnados en la medida que los nombramientos son consecuencia del ejercicio de una competencia materialmente compartida, ya que aunque éstos —acto finalizador del procedimiento— se efectúen por el Consejo de Ministros, no pueden realizarse sin la previa conformidad (expresa o tácita) de un órgano parlamentario (Congreso de los Diputados), que actúa en el curso del procedimiento con libertad e independencia de criterio y cuya aceptación a la propuesta constituye un presupuesto ineludible para su aprobación y validez. La ley reguladora del procedimiento de nombramiento de estos cargos del Consejo de Seguridad Nuclear otorga la potestad de selección de los candidatos y ulterior nombramiento, única y exclusivamente, al Gobierno, si bien supeditando el nombramiento a la posibilidad de veto por el Congreso de los Diputados nombramiento que, en todo caso y para que sea eficaz, debe ser expreso y resultado de la mayoría cualificada que el art. 5.2 de la Ley 15/1980 establece. De forma que si el veto no llega a formalizarse en estos términos, el Gobierno dispone de plena libertad para ejercer su competencia con plenitud. Y de haberse ejercido esa potestad de veto en tales términos y en relación al mismo estaríamos en presencia de un acto de naturaleza parlamentaria y, como tal, inmune a la fiscalización jurisdiccional. Ahora bien, **no habiendo ejercido, en este caso, la Comisión parlamentaria, la potestad de veto, los nombramientos recurridos son el resultado de la voluntad del Gobierno y la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para su enjuiciamiento se asienta en la evidente naturaleza jurídico administrativa del procedimiento seguido, en el que se inserta, como un trámite más, esa preceptiva y esencial comparecencia ante la Comisión parlamentaria**», FJ 1.

Tampoco acoge la Sala la falta de representación de la actora al constar en las actuaciones tanto la certificación del acuerdo de interposición del recurso contencioso-administrativo adoptado por unanimidad del Grupo parlamentario como el poder notarial para pleitos (FJ 2).

A continuación se afronta la cuestión más relevante de la sentencia: la existencia de capacidad procesal de los Grupos parlamentarios. Con carácter previo se reflexiona sobre la naturaleza jurídica¹⁸ de los mismos acudiendo a

¹⁸ La sentencia, con un encomiable esfuerzo didáctico, establece una *summa divisio* entre las dos corrientes doctrinales principales: «organicistas» y «asociativas», acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios y elude entrar en la complejidad y rasgos específicos y diferenciales de cada una de ellas. «Es tarea difícil exponer todas las teorías existentes que tratan de dar respuesta a la naturaleza jurídica de los grupos. La gran cantidad de matices existente en cada autor es abundante, dependiendo casi siempre del momento histórico y de la realidad parlamentaria que es objeto de estudio. En cualquier caso, es habitual agrupar las construcciones elaboradas en tres grupos: 1) el grupo parlamentario como órgano del partido político; 2) el grupo parlamentario como órgano de la Cámara y 3) el grupo parlamentario como asociación o agrupación de diputados. Es posible que todas tengan su parte de acierto, siendo significativo que no sean extrañas las posturas que combinan dos o incluso las tres teorías», en SANZ PÉREZ, Á. L. (2001): «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de jurificación de los grupos parlamentarios», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, p. 335.

la doctrina científica¹⁹ debido a su «escasa juridicidad» y se reducen a dos las principales posiciones doctrinales: por un lado, aquellas teorías que atribuyen al Grupo la cualidad de órgano dependiente —más o menos autónomo— del ente al que se encuentra adscrito: la Cámara o el partido político. Por otro, aquellas teorías que consideran al Grupo como asociación, otorgándole entidad propia y separada tanto de la Cámara como del partido que le sirve de apoyatura ideológica. Y dentro de este segundo bloque de teorías se distingue entre las que definen al Grupo como una asociación de Derecho público, de las que lo configuran como asociación privada que ejerce funciones públicas²⁰. Se concluye que la tesis dominante²¹ parece decantarse en la actualidad por su configuración como asociaciones privadas o uniones de hecho, de carácter transitorio, pero sin personalidad propia, que ejercitan funciones públicas²².

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

Al efecto, cabe recordar que los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, en 1984, afirmaba que “*Es un hecho que*

¹⁹ Según nuestro criterio las mejores monografías para profundizar en la materia son las siguientes: SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUL, N. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid. MORALES ARROYO, J. (1990): *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. También hay que destacar el número extra dedicado a los Grupos Parlamentarios en 2007 en Asamblea (*Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*).

²⁰ Esta tesis con modulaciones es la defendida por CID VILLAGRASA, B. (2007): «Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 194 y ss.

²¹ Reproducimos las siguientes consideraciones del profesor SAIZ ARNAIZ sobre la naturaleza compleja de los Grupos parlamentarios y la dificultad de establecer una teoría única sobre los mismos: «Resulta así —y, por ello, hablamos de naturaleza compleja— que los GPs son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano. Su carácter en parte privado (autoorganización y vinculación al partido político) y en parte público (actuación en el órgano estatal) quedan de este modo a salvo sin primar el uno sobre el otro. Los GPs corren así un suerte similar a la de otros sujetos del sistema político cuya situación entre la Sociedad y el Estado (piénsese, por ejemplo, en los partidos o el cuerpo electoral) les dota de peculiares características que impiden definiciones absolutas y excluyentes». Véase SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 348 y 349.

²² «Son diversas las explicaciones que se han dado en la doctrina, principalmente extranjera, sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: como órganos de las Cámaras; como órganos de los partidos políticos; como órganos de los partidos y de las Cámaras simultáneamente; como sujetos privados ejerciendo funciones públicas; como asociaciones privadas, etcétera», en SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013): *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, p. 162.

²³ En negrita en el original.

*nadie les atribuye personalidad jurídica 'ad extra' ni competencia en el tráfico jurídico externo. Los grupos parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político....., pero siempre 'formando parte de la estructura interna del Parlamento'; los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara 'de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tienen que cumplir'....De modo que se trata de entes —u órganos, si se acepta esta clasificación—que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales". **La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en Sentencia dictada, en apelación, el 27 de noviembre de 1985**, afirmó que "del estudio de los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977 y 24 de febrero de 1982 y de los del Senado de 14 de octubre de 1977 y 26 de mayo de 1982....., **de ninguna forma se deduce que los Grupos Parlamentarios están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen**, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma"», (FJ 3).*

Sobre la Sentencia de 27 de noviembre de 1985 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dictada en apelación²⁴ volveremos *ut infra* al estudiar uno de los votos particulares.

La sentencia recuerda sendos Autos de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ de 20 de mayo de 2003 reveladores de que los Grupos carecen de personalidad jurídica diferenciada, circunstancia que no impide su actuación en el tráfico jurídico-privado, tiene especial relevancia a la hora de determinar su capacidad procesal o *legitimatío ad processum* en el ámbito del proceso contencioso-administrativo. No ignora el TS que el Tribunal Constitucional tiene una consolidada doctrina (SSTC 81/91, 177/02, 208/03, 361/06 y Auto de su Pleno de 1 de diciembre de 2010) que reconoce capacidad procesal a los grupos parlamentarios para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (*ius in officium*)²⁵, pero en el caso que nos ocupa no se han visto afectados los derechos de participación de los integrantes del Grupo que intervinieron o pudieron intervenir en dichas comparecencias (se reitera que no acudieron a la primera comparecencia).

A diferencia de la capacidad procesal en sede constitucional para la defensa de sus derechos fundamentales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el título legitimador —el interés legítimo— viene determinado por la obtención de una ventaja o la eliminación de un perjuicio como consecuencia de la anulación de los Reales Decretos recurridos y ningún

²⁴ Apelación y no casación ya que el recurso de casación en el ámbito contencioso-administrativo fue introducido en nuestro ordenamiento procesal por la Ley 10/1992, de 30 abril, de Medidas urgentes de Reforma Procesal, de modo que solo tiene veintidós años de vigencia.

²⁵ Garantizado por el artículo 23 de la CE.

beneficio reporta a la esfera jurídica del Grupo Parlamentario recurrente —ni a sus integrantes— la estimación del recurso y consiguiente anulación de los nombramientos, pues la propuesta de tales nombramientos corresponde siempre al Gobierno. Además en esta materia nuestro ordenamiento no contempla el ejercicio de la acción pública²⁶.

Y se señala que en el ámbito municipal existe una atribución legal a los Concejales de capacidad y legitimación para impugnar los acuerdos municipales de los que disientan, actuando el Grupo Municipal en representación de los Concejales que lo integran y en defensa de los derechos que, en su condición de tales ostentan *ex art. 63.1.b)* de la Ley de Bases de Régimen Local²⁷, capacidad que sin embargo no es trasladable a los Grupos parlamentarios por la inexistente cobertura legal según razonamiento de la Sala Tercera.

La sentencia mayoritaria falla declarando la inadmisibilidad²⁸ del recurso contencioso-administrativo en aplicación del art. 69.b)²⁹ en relación con el art. 18 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa por falta de capacidad procesal o legitimación *ad processum* del Grupo parlamentario de UPyD:

«Resumen y corolario de cuanto se ha expuesto y dado que los Grupos Parlamentarios: a) no tienen personalidad jurídica (a diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos que, teniendo personalidad, gozan de plena capacidad procesal, situándose, en su caso, el debate en el terreno de su legitimación *ad causam*), b) no existe ley que les atribuya capacidad procesal *in genere* en el proceso contencioso-administrativo (capacidad procesal que

²⁶ La acción popular o pública supone la ausencia de relación entre el sujeto o sujetos y el objeto del acto impugnado. Supone una actuación motivada por el simple interés en el cumplimiento de la legalidad, no siendo requisito necesario acreditar ninguna otra circunstancia especial. No se admite con carácter general, sino que constituye una excepción, aplicable solo en los casos expresamente previstos legalmente. Reconociendo capacidad y legitimación para reclamar en vía administrativa y/o contencioso-administrativa, el cumplimiento de la Ley. Esta figura se prevé fundamentalmente en los siguientes ámbitos: urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, patrimonio histórico, Tribunal de Cuentas (véase artículo 47.3 de la LO 2/1982), y la más reciente, para la protección de la unidad de mercado (Ley 20/2013, disp. adic. 5.ª). Un reciente estudio de la legitimación en general y la acción pública en particular en GÓMEZ DÍAZ, A. B. (2014): *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid, pp. 512-541.

²⁷ Artículo 61.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local: «1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: [...] b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos».

²⁸ La falta de capacidad puede dar lugar a la inadmisión del recurso contencioso-administrativo en sentencia, tal como preceptúa el artículo 69.b) de la LJCA, o antes de sentencia, en trámite de alegaciones previas de acuerdo con el artículo 58, si bien, antes de acordarse la inadmisión debe darse a la parte la posibilidad de subsanar el defecto apuntado. A pesar que el artículo 51, prevé la posibilidad de declarar la inadmisión del recurso en el momento inicial del procedimiento y nada más recibir el expediente administrativo, no contempla la falta de capacidad entre las causas de inadmisión que cabe apreciar en este trámite. Según nuestro criterio, en este supuesto si cabe la inadmisibilidad por falta de legitimación (que es lo menos) también podrá declararse por falta de capacidad (que es lo más).

²⁹ Artículo 69.b de la LJCA: «La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: [...] b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada».

la doctrina del Tribunal Constitucional les reconoce a los solos efectos de la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes, artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y, c) que los derechos ínsitos en la función representativa de los Diputados integrantes del Grupo Político UPyD no están afectados por los Reales Decretos recurridos (intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias y el control de idoneidad que pretenden realizar, de estimarse la demanda y si se ordenara repetir aquéllas, pudo realizarlo perfectamente en su momento), ha de conducir, con estimación de la excepción procesal opuesta por el Abogado del Estado, a inadmitir el recurso por falta de capacidad procesal o legitimación *ad processum*», FJ 6.

IV. LOS VOTOS PARTICULARES

A la sentencia mayoritaria se han formulado tres votos particulares. Nos ocuparemos en primer lugar del más extenso y al que se adhieren el mayor número de magistrados (formulado por la Magistrada D.^a M.^a Isabel Perelló Doménech, a quién correspondía la ponencia inicial que al quedar en minoría se turnó la redacción de la Sentencia a D.^a Inés Huerta Garicano, y al que se adhieren siete Magistrados³⁰). Partiendo de la postura mayoritaria de la inexistencia de precepto expreso alguno en nuestro Ordenamiento jurídico que reconozca personalidad jurídica o que atribuya capacidad para litigar en lo contencioso-administrativo a los grupos parlamentarios, la *ratio decidendi* toma en consideración por analogía la naturaleza asociativa de aquéllos para concluir apoyándose en la jurisprudencia constitucional y ordinaria, que cabe entender que los grupos parlamentarios poseen una personalidad parcial y limitada para entablar acciones judiciales en defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen.

Se acude a la jurisprudencia constitucional transcribiendo un parte del fundamento jurídico primero de la STC 81/1991, de 22 de abril³¹, que analizaba la objeción de carácter procesal formulada por el letrado del Parlamento respecto a la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, que originaría su carencia de capacidad de obrar y de la consiguiente capacidad procesal: «*Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del favor actionis, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros*

³⁰ D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, D.^a Celsa Pico Lorenzo, D.^a Margarita Robles Fernández, D. Eduardo Calvo Rojas, D. José María del Riego Valledor, y D. Jesús Ernesto Peces Morate.

³¹ Que desestimó el recurso de amparo núm. 1668/1988, interpuesto por el Grupo Parlamentario, Iniciativa per Catalunya, contra la decisión de la Presidencia del Parlamento de Cataluña de 20 de julio de 1988, que denegaba la petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no solo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) C.E. y 46.1 a) LOTC, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran [SSTC 31/1984, 180/1988 y 36/1990, entre otras]. [...] la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso».

El voto particular parte de la consideración de la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, aceptada por la mejor doctrina científica³² y por la sentencia mayoritaria. Acude a la Ley de Asociaciones (tanto a la derogada Ley de 1964 como a la vigente Ley Orgánica 1/2002, de 2 de marzo, de Asociaciones³³) para extraer el principio general de adquisición de personalidad jurídica de las entidades de base asociativa por su mera constitución (la inscripción no es constitutiva y solo tiene efectos de publicidad frente a terceros), para deducir su aplicación analógica a los Grupos parlamentarios, pudiéndose afirmar la personalidad jurídica de los grupos como agrupaciones de parlamentarios de base asociativa, aunque sea una personalidad parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen. Aunque no exista ninguna norma positiva expresa y específicamente atributiva de personalidad jurídica a los grupos parlamentarios la incardinación de la creación del grupo parlamentario en el artículo 22 de la Constitución sirve para reconocerles, sino una personalidad completa, sí al menos una parcial que les permita franquear la entrada no solo al proceso constitucional de amparo si no también al proceso contencioso-administrativo. Esta personificación parcial e instrumental de los grupos parlamentarios excluye entrar en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley Jurisdiccional que se refiere a las entidades

³² «Ha de sostenerse sin ambages que desde el momento mismo de su constitución, una vez cumplidos los requisitos exigidos por el Reglamento parlamentario, **los Grupos gozan de completa personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas y pasivas fuera de la Cámara**». PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, p. 157.

³³ Dicha Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 de la Constitución y establecer aquellas normas de régimen jurídico de las asociaciones que corresponde dictar al Estado. Pero según su artículo 1.3 excluye de su ámbito de aplicación a los partidos políticos y a cualesquiera reguladas por leyes especiales (por lo que debemos entender excluidos a los Grupos parlamentarios, hecho que no desconoce el voto particular analizado): «Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales».

no personificadas. Aunque no se aceptare la tesis de la personificación jurídica de los grupos parlamentarios expuesta, según los Magistrados discrepantes, el recurso seguiría siendo admisible desde la perspectiva de la configuración de los grupos parlamentarios como representantes orgánicos de los diputados que los componen:

«[...] no se aprecian razones suficientes para rechazar la aplicación al menos análogica de esta regla a los grupos parlamentarios, siquiera sea a los limitados efectos de reconocer su personalidad jurídica para litigar, ya que si con carácter general se dice que las asociaciones quedan personificadas con el otorgamiento de su acta de constitución, no hay inconveniente legal alguno para sostener lo mismo respecto de los grupos parlamentarios válidamente constituidos conforme al Reglamento de la Cámara correspondiente, que no son más que agrupaciones de parlamentarios, de base asociativa y configuración legal, constituidas por exigencia de los reglamentos parlamentarios como vehículo imprescindible en la dinámica parlamentaria para que las funciones de los cargos electos se desarrollen. Puede, pues, concluirse, por las razones expuestas, que cabe afirmar la personalidad jurídica de los grupos como agrupaciones de parlamentarios de base asociativa, aunque sea una personalidad parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen. Se explica, así, partiendo de esta tan resaltada naturaleza asociativa de los grupos (que la misma decisión mayoritaria de la Sala ha asumido), la doctrina científica que ha venido sosteniendo que por mucho que no exista ninguna norma positiva expresa y específicamente atributiva de personalidad jurídica a los grupos parlamentarios no es menos cierto que dichos grupos actúan «como si la tuvieran»; pues, en efecto, la incardinación de la creación del grupo parlamentario en el artículo 22 de la Constitución sirve para reconocerles, si no una personalidad completa, sí al menos una parcial que les permita franquear la entrada no solo al proceso constitucional de amparo sino también al proceso contencioso-administrativo», FJ 2.

Para los Magistrados firmantes del voto, resulta clarificadora la doctrina constitucional sobre la caracterización jurídica de los grupos parlamentarios y su trascendente función institucional que aunque no ha llegado a declarar de manera expresa la personalidad jurídica de los grupos parlamentarios propia y diferenciada, sí les ha reconocido capacidad y legitimación para recurrir, en una larga saga de sentencias y autos que constituyen un corpus doctrinal consolidado: sin ánimo de exhaustividad, las SSTC 81/1991 de 22 de abril, 177/2002 de 14 de octubre, 361/2006 de 18 de diciembre, Auto n.º 193/2010 de 1 de diciembre, etc. Además defienden que las razones que justifican la atribución de capacidad en sede constitucional son extensibles al contencioso-administrativo y que la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo lo ha entendido así.

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, expresamente citada en la fundamentación jurídica de la sentencia mayoritaria, aceptó un «consideran-

do»³⁴ de la sentencia entonces apelada en el que se decía que los Grupos Parlamentarios no están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, «siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras». Pero según los Magistrados discrepantes esta sentencia difícilmente puede ser empleada para reforzar el voto mayoritario de la Sala porque se dictó hace más de veinticinco años y no pudo tener en cuenta ni la acusada evolución posterior del Ordenamiento ni la no menos acusada evolución de la doctrina constitucional y de la propia jurisprudencia en torno a los conceptos de capacidad para litigar e interés legitimador de los recurrentes; sino también y especialmente, en ella se reconoció la posibilidad de una válida comparecencia de los grupos cuando eso se hace con la aquiescencia acreditada de sus integrantes, lo que ha ocurrido en el asunto enjuiciado.

Pero más aún, esta forma de razonar se ha consolidado posteriormente, en sentencias de la Sala Tercera, como la de 7 de febrero de 2007 (Sección 5.ª, recurso de casación n.º 2946/2003³⁵); que aunque referida a los grupos municipales, y no a los grupos parlamentarios de las Asambleas legislativas, sienta un criterio extensible a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados:

«[...] Si bien es cierto que el Grupo Municipal comparecido como demandante no estaría legitimado para ejercitar acciones en nombre de Concejales que no hubiesen discrepado de los acuerdos municipales combatidos o que no hubiesen expresado su voluntad de recurrirlos, en este caso se ejercita la acción por esa agrupación de Concejales, prevista legalmente (arts. 20.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y 23 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986), cuando todos ellos habían votado en contra de los acuerdos de la Corporación y han manifestado la decisión unánime de ejercitar contra dichos acuerdos las

³⁴ El Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por acuerdo de fecha 7 de octubre de 1982, estableció los criterios de reparto de los ingresos procedentes del canon sobre producción de energía eléctrica e interpuestos recursos de reposición por el Ayuntamiento de Langreo y por el Grupo Popular en la Junta General del Principado, fueron desestimados por resoluciones de 18 de febrero de 1983. Interpuestos recursos contencioso-administrativos por el Ayuntamiento de Langreo y el Grupo Popular en la Junta General del Principado de Asturias, la Sala de la Audiencia Territorial de Oviedo, por sentencia de 3 de diciembre de 1983, declaró inadmisibile el segundo y desestimó el primero confirmando los acuerdos impugnados por ser ajustados a Derecho. Promovido recurso de apelación por el Ayuntamiento de Langreo y por el Grupo Popular, el T.S, aceptando los considerandos de la sentencia apelada lo desestima, confirmando aquélla. Hay que reseñar que en el Recurso de apelación no compareció el Grupo Popular en la Junta General del Principado de Asturias.

³⁵ Estima el recurso de casación, en nombre y representación del Grupo Municipal de Convergència i Unió en el Ayuntamiento de Barcelona, contra los autos, de fechas 19 de octubre de 2002 y 28 de febrero de 2003, dictados por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona de 29 de octubre de 2001, relativa a la adjudicación a de la concesión del dominio público para la construcción y explotación de un equipamiento hotelero en el edificio Miramar del Parque de Montjuïc.

oportunas acciones en sede jurisdiccional, de manera que, conforme a lo establecido concordadamente por los artículos 18 y 19.1 b) de la Ley de esta jurisdicción, **debe considerarse al Grupo Municipal demandante legitimado para sostener las referidas acciones, porque si cada uno de los Concejales, que forman el Grupo, está legitimado para impugnar esos acuerdos al haber votado en contra de ellos y expresado su decisión de recurrirlos en vía contencioso-administrativa, no cabe negar legitimación al Grupo Municipal, en que legalmente se integran, para sostener la acción que todos y cada uno de sus miembros desea ejercitar**, razón por la que la aducida causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación del demandante debe ser también rechazada», FJ 6.

En esta misma línea la posterior sentencia de la Sala Tercera, Sección 7.^a, de 30 de junio de 2008, recurso de casación n.º 399/2004, que reconoce la capacidad procesal del grupo municipal socialista del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena para anular las bases de una convocatoria de funcionarios públicos. En conclusión, a juicio del voto particular la decisión mayoritaria de la Sala, pretendiendo ampararse en la jurisprudencia, se aparta de ella vulnerando el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (art. 24 CE). La jurisprudencia citada aunque haya negado personalidad jurídica a los grupos de cargos electos, no ha dejado de admitir los recursos promovidos por esos grupos cuando ha tenido por justificada la voluntad de litigar de sus miembros. En este caso, ello no ha sucedido.

Además se apunta la palmaria contradicción que supone que en sentencia se niegue la personalidad jurídica del grupo parlamentario cuando anteriormente, en el seno del mismo proceso contencioso-administrativo, se le había exigido de oficio el cumplimiento de una regla procesal que se ha establecido precisamente para las personas jurídicas (la del art. 45.2.d de la Ley jurisdiccional)³⁶.

En cuanto a la legitimación, y dado que el trámite parlamentario no es un trámite de formulación de candidaturas nuevas o alternativas sino de puro examen de los méritos de los propuestos por el Gobierno, que se explica desde la función de fiscalización y control de la acción gubernamental que es típica del Poder legislativo y porque los diputados intervienen en el procedimiento por expresa previsión de la ley aplicable, en un trámite esencial resulta innegable que les asiste legitimación para discutir la decisión que finalmente se adopte en el mismo. Caso contrario, si se rechaza la legitimación so pretexto de que la decisión aquí impugnada no afecta a sus derechos e intereses, resultaría obligado extender la misma conclusión a los diputados que

³⁶ El recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando la LJCA disponga otra cosa. «A este escrito se acompañará: [...] d) El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado».

componen el grupo y al partido político al que pertenecen y produciría el efecto paradójico de que habiéndose afirmado inicialmente que estos Acuerdos son impugnables, de hecho se acabaría desembocando en su absoluta inimpugnabilidad; deviniendo inatacables por no haber nadie legitimado para impugnarlos; quedando así excluidos del control judicial y en mayor medida que si se hubiera afirmado su condición de actos políticos.

Por congruencia, y por la misma razón que se consideró pasivamente legitimado al Congreso de los Diputados, habrá que considerar activamente legitimados a los recurrentes³⁷.

A mayor abundamiento, se propugna una interpretación histórica, sistemática y teleológica y no excesivamente literalista (a semejanza de la llevada a cabo en la jurisdicción civil) para superar el valladar del adverbio «expresamente» del artículo 18 LJCA de acuerdo con mandato constitucional del artículo 24 de interpretar y aplicar las reglas procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad de la tutela judicial (*favor actionis*).

And last but not least, este voto particular añade un argumento más. El Tribunal Constitucional ha declarado en forma constante que los Reglamentos parlamentarios satisfacen, dentro de su ámbito propio, la reserva de ley (por todas STC 119/1990), de 21 de junio, FJ5). Dentro de las Cámaras el Reglamento —o las resoluciones de sus presidentes— son la ley. Dado que en el expediente existe un acuerdo del presidente del Congreso que certifica que el Grupo Parlamentario de UPyD se ha constituido conforme al artículo 24³⁸ del Reglamento del Congreso (RC). Este precepto reglamentario cumple y tiene que cumplir las exigencias de ley del artículo 18 *in fine* de la LJCA. Obviar el artículo 24 del RC a efectos de su capacidad procesal —además de desconocer la esencia de lo que es la forma de gobierno parlamentaria— crea indefensión material a los recurrentes, que podrán —y deberán— acudir al amparo parlamentario. La inadmisión, obligaría al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre una cuestión administrativa que correspondía a esta Sala.

³⁷ En la tramitación de este recurso, por Auto de 11 de febrero de 2014, la Sala Tercera emplazó como interesado a la Cámara Baja, bajo el argumento de que «es claro que las cuestiones planteadas por la parte actora afectan a la función del Congreso de los Diputados, por lo que resulta plenamente ajustado a la ley de la jurisdicción emplazar para contestación a este órgano constitucional, dicho sea esto sin prejuzgar ahora en modo alguno la trascendencia y prosperabilidad de las alegaciones formuladas y las pretensiones esgrimidas en la demanda». Según el VP, no se justificó el emplazamiento del Congreso de los Diputados en que el acto afectase a sus derechos o intereses legítimos, sino en que los términos de la impugnación deducida por los recurrentes incidían o afectaban sobre la función institucional del Congreso.

³⁸ Artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. Solicitud de constitución de Grupo Parlamentario: «1. La constitución de Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara. 2. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberá constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle. 3. Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo a que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo señalado en el apartado 1 precedente. 4. Los asociados se computarán para la determinación de los mínimos que se establecen en el artículo precedente, así como para fijar el número de Diputados de cada Grupo en las distintas Comisiones».

Un segundo voto particular (el primero si seguimos el orden expositivo de la Sala) es el formulado por dos Magistrados (D. Emilio Frías Ponce y D. Manuel Martín Timón y al que se adhiere D. José Juan Suay Rincón). De manera resumida, el voto considera que los Grupos Parlamentarios sí gozan de personalidad jurídica. Interpretan que tras la STC 251/2007, de manera contraria a la sentencia mayoritaria, los Grupos Parlamentarios pueden acudir a los Tribunales, como cualquier otra persona, se vulnere o no el artículo 23.2 de la CE debiendo reconocerse que actúan como si de persona jurídica se tratase, tanto en sus actuaciones internas como externas al Parlamento, aunque no tengan el reconocimiento legal de la personalidad jurídica. Según su criterio debió reconocerse al Grupo Parlamentario recurrente capacidad procesal (legitimación «*ad procesum*»), aunque luego se decretara la inadmisión por la falta de legitimación *ad causam*.

Un tercer y último voto particular concurrente es el redactado por D. Manuel Garzón Herrero. En cuanto a la falta de capacidad procesal se remite al VP de Perelló Doménech *et alii*. En lo referente a la legitimación invoca su voto particular a la STS (recurso de casación 4453/2012) y su importancia reside en ser el único que entra en el fondo de la *litis*. Para Garzón Herrero las modificaciones introducidas en la normativa del CSN buscaban equiparar el marco normativo español en materia de energía nuclear a los de los países más avanzados en este campo e introducir o desarrollar algunos aspectos con el fin de garantizar el mantenimiento de su independencia efectiva y reforzar su transparencia y su eficacia. Es manifiesto que el procedimiento seguido para el nombramiento del presidente y consejeros no parece corresponder al que es exigido en los países más avanzados del mundo ni que los trámites seguidos en el procedimiento parecen responder a la finalidad perseguida. La propuesta inicial carece de razonamiento que explique la designación efectuada; la intervención parlamentaria, no ofrece dato alguno que permita inferir el cumplimiento de las finalidades pretendidas. La intervención parlamentaria, en primer lugar, porque no cambia la naturaleza de acto del que es autor el Gobierno; en segundo término, porque es limitada. Aceptar que las cosas pueden ser de otra manera, supone reconocer que mediante la inclusión en el procedimiento de una actuación parlamentaria, aún de modo no significativo, se sustrae la decisión final a los medios de impugnación de las decisiones gubernamentales, con la consiguiente inmunidad de tales decisiones. Según su criterio, el recurso debió ser admitido y anularse los actos impugnados.

V. CONCLUSIONES

La Sentencia del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 de marzo de 2014 no ha reconocido la capacidad procesal o legitimación *ad processum* de los Grupos Parlamentarios (GPs) en el Orden contencioso-administrativo. La sentencia mayoritaria se fundamenta en su falta de personalidad jurídica, en la inexistencia de ley alguna que les atribuya capacidad procesal, por considerar que la capacidad procesal que la doctrina jurisprudencial

dencial constitucional les reconoce se ha de limitar a la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes y reitera la doctrina de la STS de 27 de noviembre de 1985.

Sensu contrario, los tres votos particulares coinciden en reconocer capacidad procesal a los GPs. Una posición que compartimos en este punto concreto ya sea como resultado de una personalidad jurídica parcial y limitada al ejercicio de acciones judiciales en nombre, representación y defensa de los intereses de los parlamentarios que los componen, porque la atribución de capacidad en sede constitucional resulta de aplicación en lo contencioso-administrativo o porque la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo lo ha entendido así³⁹. La historia de nuestra jurisdicción contenciosa desde 1845 ha sido la del ensanchamiento de su ámbito de actuación para favorecer tanto el acceso como el objeto a enjuiciar con el ánimo de controlar la legalidad de la actuación administrativa y la negación de la capacidad procesal de unos actores cualificados como son los Grupos Parlamentarios en un Estado Social y Democrático de Derecho no puede tener más que efectos perniciosos como la creación de espacios exentos de tutela jurisdiccional.

La propia jurisdicción contenciosa (incluyendo al TS) ha sido deferente con la aceptación de la capacidad procesal de grupos con independencia de que una ley lo haya previsto expresamente. La STS de 1 de julio de 2008 (Sala de lo

³⁹ Criterio que compartimos con PASCUA MATEO: «**Seguramente la sentencia**, que ha suscitado un buen número de votos particulares que ponen de manifiesto un intenso debate en el Pleno de la Sala, **acierta en cuanto al fallo de inadmisión, pero se equivoca en su justificación**. Ciertamente, como señala el fundamento cuarto, ningún interés legítimo ostenta el Grupo recurrente frente a la legalidad o no del acto de nombramiento, una vez que sus derechos parlamentarios quedaron salvados por la adecuada tramitación de la iniciativa en el Congreso de los Diputados. Pero esta es una falta de legitimación conforme al art. 19 LJCA y no de incapacidad procesal. De hecho, la afirmación de que nada señala el Reglamento del Congreso —sin perjuicio de que posiblemente no resulte ésta la norma más adecuada para reconocer una capacidad jurídica ad extra de la Cámara— puede rebatirse con cierta solidez recordando la legitimación que se reconoce en su art. 31.2 a los Grupos parlamentarios para solicitar la reconsideración por la Mesa de los actos de calificación y tramitación de los actos parlamentarios que les afecten. El efecto práctico del matiz es importante, pues la tesis de la sentencia enunciada podría impedir a un Grupo, por falta de capacidad procesal, recurrir actos de administración de las Cámaras que les afecten o, más aún, excluir su derecho al recurso en casos de nombramientos en los que hipotéticamente se hubiera prescindido por el Gobierno del trámite de verificación parlamentaria, supuesto éste no impensable pues ha conocido algún precedente relativamente reciente que tuvo que ser oportunamente subsanado». El mismo autor pone como ejemplo el Real Decreto 602/2012, de 30 de marzo, por el que se comunica al Congreso de los Diputados el Real Decreto de nombramiento de don José Manuel Romay Beccaría como presidente del Consejo de Estado (BOE 4 de abril de 2012). La necesidad de conciliar la potestad del Gobierno para designar libremente al presidente del Consejo de Estado, consagrada en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, con lo establecido, sin carácter orgánico, por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, aconseja, con carácter previo a la toma de posesión del nuevo presidente del Consejo de Estado, comunicar al Congreso de los Diputados la designación propuesta. Y por ello produciendo efectos el citado real decreto desde el día siguiente al de la emisión del dictamen previsto en el artículo 2 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Con ello se subsanaba el eventual vicio del Real Decreto 559/2012, de 23 de marzo, por el que se nombra presidente del Consejo de Estado a don José Manuel Romay Beccaría (BOE 24 de marzo de 2012), al haberse prescindido del dictamen parlamentario.

En PASCUA MATEO, FABIO (2014): *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 266-267.

Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a, recurso de casación 5141/2005) no inadmitió el recurso de una comunidad de bienes⁴⁰. La STS de 24 de septiembre de 2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a, recurso de casación 454/2005) aunque no se refiere expresamente a la capacidad procesal y habla de legitimación pero en su vertiente de legitimación *ad processum*, acoge la capacidad procesal de una comunidad hereditaria en un asunto expropiatorio sin mayores problemas (FJ 2). En cuanto a las uniones y sujetos sin personalidad, a que también se refiere específicamente el artículo 18 LJCA, no es infrecuente su actuación en el proceso contencioso-administrativo. Piénsese, a título de ejemplo, en lo dispuesto en el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, a cuyo tenor «tendrán la consideración de obligados tributarios, en las leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición». También puede citarse como ejemplo habitual de actuación de uniones sin personalidad el caso de las llamadas «uniones temporales de empresas» (UTES) que actúan en el ámbito de la contratación de acuerdo con la posibilidad contemplada en el artículo 59 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre)⁴¹. El tratamiento procesal de los Grupos parlamentarios en esta sentencia no se compadece con la actuación jurisdiccional señalada⁴².

El Auto de 28 abril 2014 (Recurso contencioso-administrativo n.º 172/2014) en aplicación de la doctrina de la STS de 5 de marzo de 2014 ha inadmitido el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia (UPyD) contra el RD 1068/2013, de 27 diciembre, por el que se nombra Vicepresidente del Tribunal Supremo.

Por vía de amparo⁴³, le corresponderá en su momento al Tribunal Constitucional decidir si se ha vulnerado el derecho de acceso a la jurisdicción,

⁴⁰ Al entender que: «[...] si en las actuaciones ante el Juzgado Civil, que es el antecedente de esta litis, la Administración además no cuestionó la legitimación y capacidad de los reclamantes y, sobre todo, si el Juzgado de lo Civil al aceptar al requerimiento de inhibición efectuado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, remitió los autos y emplazó oportunamente, es claro, que al comparecer con esos antecedentes, en el recurso Contencioso-Administrativo esa Comunidad de Bienes, ha comparecido la persona que estaba legitimada para ello y no se puede por tanto válidamente aducir que ha comparecido una persona incapaz o no debidamente representada, como se alega» (FJ 2).

⁴¹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a) de 22 de junio de 2009 (recurso de casación 5822/2007). Aplicando el artículo 48 de la LCSP de 2007.

⁴² Frente a la práctica usual de los Tribunales contenciosos de una considerable tolerancia de cuantos grupos ejerzan acciones aún sin contar de que una ley lo haya previsto expresamente el tratamiento dado a los grupos parlamentarios constituye una excepción. Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (director), LOZANO CUTANDA, B., QUINTANA CARRETERO, J. P. y CASTILLO BADAL, R. (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid, p. 376.

⁴³ En mayo de 2014 el Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia (UPyD) presentó recurso de amparo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su redacción modificada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, contra la referida Sentencia de 5 de marzo de 2014 de la Sala Tercera, por la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en sus manifestaciones de derecho de defensa y de derecho de acceso a la jurisdicción.

que comprende el derecho de toda persona a ser parte en un proceso, y a poder promover en su marco la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre el fondo del proceso jurídicamente motivada.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (1999): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998*. Edición especial del número 100 de *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- AA.VV (2012): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, PALOMAR OLMEDA, Alberto (dir.), Tomo I, 2.ª edic., Cizur Menor, Aranzadi.
- AA.VV (2013): *Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (dir.), Lex Nova Thomson Reuters, Valladolid.
- ARANGUREN PÉREZ, I. y GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2008): *Comentarios a la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 2.ª edic., Cizur Menor, Thomson Civitas.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (2007): «La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, 2007 (Ejemplar dedicado a Los Grupos Parlamentarios), p. 463.
- BOTO ÁLVAREZ, A. (2014): «Las partes en el proceso contencioso-administrativo», en *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, EZQUERRA HUERVA, Antonio y OLIVÁN DEL CACHO, Javier (dirs.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 279-340.
- CARBONELL PORRAS, E. (2014): «Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Intereses colectivos y legitimación activa*, CARBONELL PORRAS, E. (dir), CABRERA MERCADO, RAFAEL (coord.), Cizur Menor, Aranzadi, pp. 33-103.
- CARRO MARTÍNEZ, A. (1989): «Los grupos parlamentarios», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 17, pp. 7-36.
- CID VILLAGRASA, B. (2007): «Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 179-204.
- CORDÓN MORENO, F. (2011): «Comentario al artículo 6 de la LEC», en *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, ARMENTA DEU, Teresa; CORDÓN MORENO, Faustino; MUERZA ESPARZA, Julio J. y TAPIA FERNÁNDEZ, Isabel (coords.), Tom. I, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.
- ENTRENA CUESTA, R. (1995): «Las partes», en *La Reforma del Proceso Contencioso-Administrativo*, PÉREZ MORENO, Alfonso (coord.), Aranzadi, Madrid, pp. 95-98.
- GÁMIR CASARES, L. (2011): «La teoría de los organismos reguladores y el Consejo de Seguridad Nuclear», *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, núm. 3021, pp. 29-40.

- GARBERÍ LLOBREGAT, J. (2009): *Capacidad, postulación y legitimación de las partes en el proceso civil*, Bosch, Barcelona.
- GÓMEZ DÍAZ, A. B. (2014): *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid.
- GÓMEZ MONTORO, A. J. (2004): *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2013): *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 7.ª edic., Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2012): *Tratado de derecho administrativo*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.
- MARTÍN DE HIJAS MERINO, M. (2007): «Los Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1 (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 3-18.
- MENÉNDEZ GARCÍA, P. (2014): «Capacidad procesal y legitimación ante la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Por el Derecho y la Libertad. Libro Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, SORIANO GARCÍA, José Eugenio (dir.), ESTEPA MONTERO, Manuel (coord.), Madrid, Iustel, vol. I, pp. 777-826.
- MORALES ARROYO, J. M. (1990): *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PASCUA MATEO, F. (2014): *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- PAU I VALL, F. (2011): «Los grupos parlamentarios y el parlamento contemporáneo en España», en *Parlamento y diputado*, PAU I VALL, Francesc (coord.), Tecnos, Madrid, pp. 51-64.
- PAUNER CHULVI, C. (2007): «La articulación del control parlamentario sobre los espacios libres de control gubernamental: Parlamento y Administraciones independientes», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 19, pp. 329-346.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid.
- PULIDO QUECEDO, M. (2008): «Los grupos parlamentarios ante los tribunales», *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 748, p. 3.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1979): «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de estudios políticos*, núm. 11, pp. 5-36.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1980): «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Documentación administrativa*, núm. 188, pp. 33-72.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. y SAIZ ARNAIZ, A. (1985): «Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, 21, 22 y 23 de Marzo de 1984, vol. 2, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 1053-1104.

- RODRÍGUEZ SEGADO, L. M. (2010): «Legitimación activa de las asociaciones para impugnar la actividad administrativa: doctrina constitucional», *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 1, pp. 1-12.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M. (2013): El marco jurídico actual de la energía nuclear en España, en *El futuro de la energía nuclear en España: perspectivas (no solo) jurídicas*, DOMENECH PASCUAL, Gabriel (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 111-216.
- RUIZ RISUEÑO, F. (2012): *El proceso contencioso-administrativo. Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 9.ª edic., Colex, Madrid.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1988): «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario. El Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, pp. 90-136.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1989): *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- SALA SÁNCHEZ, P., XIOL RÍOS, J. A. y FERNÁNDEZ MONTALVO, R. (2013): *Derecho procesal administrativo: comentarios integrales a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Bosch, Barcelona.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2010): *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), LOZANO CUTANDA, B.; QUINTANA CARRETERO, J. P. y CASTILLO BADAL, R. (2014): *1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, La Ley, Wolters Kluwer, Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013): *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2001): «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, pp. 331-368.
- SANZ PÉREZ, A. L. (2011): «La tensión individuo-grupo: los grupos parlamentarios y el Tribunal Constitucional (la naturaleza pendiente)», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, pp. 1-17.
- SESEÑA SANTOS, L. (2007): «Los Grupos Parlamentarios y la función de control», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1, (Ejemplar dedicado a los Grupos Parlamentarios), pp. 301-334.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J. A. (2000): «Los grupos parlamentarios: Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma», en *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, SOUTO GALVÁN, Marta E., SANZ PÉREZ, Ángel Luis y CORONA FERRERO, Jesús María (coords.), pp. 231-264.