



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **192/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 16 de abril de 2014, sobre consulta facultativa sobre recurso de alzada y solicitud de identificación y obtención de copias de diferentes documentos (expte. **113/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante oficios de 15 de abril de 2014, con registro de entrada en el Consejo Jurídico el 16 de iguales mes y año, y de 25 de abril, registrado de entrada el día 28 siguiente, se formula consulta facultativa sobre el expediente relativo a los recursos de alzada y solicitud de identificación y obtención de copias de diferentes documentos, concretando los términos de la consulta así:

- 1) Si el partido político Soberanía, con arreglo a la normativa vigente tiene derecho a la entrega de documentación e información solicitada.
- 2) Si el partido político Soberanía tiene la condición de interesado y, por tanto, está legitimado para interponer recurso frente a las comunicaciones remitidas con fecha 12 de marzo de 2014, relativas a sus escritos de 5 de febrero, donde solicitaba una investigación disciplinaria por posible violación de la ley de incompatibilidades y una investigación sobre un posible conflicto de intereses del abogado x, que ocupa el cargo de administrador mancomunado de -- y ha sido contratado para defender a la mercantil.

SEGUNDO.- A los efectos de mejor ilustrar la consulta remite la documentación relativa a los siguientes expedientes:

- 1) Escrito de 5 de febrero de 2014 mediante el cual Soberanía, *"al amparo de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno"*, solicitó copia del acuerdo de encargo de la defensa jurídica de -- al abogado x; el informe sobre la compatibilidad de este último con su condición de administrador mancomunado de la citada mercantil; y la copia de las actuaciones judiciales seguidas frente a la mercantil citada demandando 570 millones de euros, incluyendo los honorarios del abogado de la misma.

Mediante oficio del Secretario general de la Consejería de 12 de marzo de 2014 (no consta fecha de notificación) se puso en conocimiento del solicitante que la normativa en la cual se amparaba la solicitud no estaba en vigor, lo que se notificó conforme al artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) dando recurso de alzada en los términos del artículo 114 y siguientes de la citada LPAC.

2) Escrito de 5 de febrero de 2014 por el que Soberanía formula denuncia por posible infracción de la ley de incompatibilidades por parte de x al simultanear su condición de administrador mancomunado y defensor judicial de --, para cuyo esclarecimiento solicita una investigación. Desarrollada ésta, el Secretario general comunica a la interesada el 12 de marzo de 2014 que x no se encuentra en el ámbito de aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (no consta fecha de notificación).

3) Escrito de 4 de febrero de 2014, de Soberanía, solicitando la apertura de una investigación sobre la incompatibilidadde x, al ser administrador mancomunado y defensor judicial de --, solicita también copia de la documentación referente a: a) el contrato de servicios entre x y el ente Público del Agua; b) provisión de fondos que se hubiera anticipado, y si la misma había sido autorizada por el Consejero, Presidente del citado Ente.

Mediante escrito de 12 de marzo de 2014 el Secretario general de la Consejería comunica al representante de Soberanía que se ha instruido una información previa a cargo de un asesor facultativo de la Secretaría general y que se ha llegado a las conclusiones de que no existe la causa de incompatibilidad invocada; el encargo de defensa jurídica se realizó mediante acuerdo del consejo de administración del Ente Público del Agua de 31 de octubre de 2012; no se ha liquidado provisión de fondos.

4) Escrito de Soberanía, registrado de entrada en la Consejería el 27 de marzo de 2014, solicitando copia del expediente tramitado, así como indicación de los recursos pertinentes a efectos de ejercitar, en su caso, el derecho de impugnación. Por oficio del Secretario general de la Consejería de 12 de marzo de 2014 se comunica que Soberanía carece de legitimación para interponer recurso y que, de hacerlo, correspondería el de alzada ante el Consejero.

5) Recurso de alzada interpuesto por Soberanía frente a este último acto; el escrito está fechado el 7 de abril de 2014, sin que se aprecie el registro de entrada. Reitera las pretensiones sostenidas hasta entonces, en el sentido de que se aplique la ley de incompatibilidades a x y que se le permita el acceso a la documentación solicitada; por otro escrito de igual fecha solicita conocer la identidad del asesor facultativo que instruyó el expediente informativo y reitera la solicitud de acceso a la documentación invocando el artículo 37 LPAC.

6) El asesor facultativo de la Consejería emite informe el 14 de abril de 2014, con el visto bueno de la Jefe del Servicio Jurídico, en el que concluye que el recurso de alzada se debe inadmitir en lo relativo al archivo de la denuncia, por no tener Soberanía condición de interesado; se debe desestimar en lo relativo a la solicitud de información, por no estar en vigor la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; se debe identificar al asesor facultativo; se puede solicitar dictamen al Consejo Jurídico. Se argumenta que la nueva redacción de los artículos 35,h) y 37 LPA, dada por la citada Ley 19/2013, ha derogado los apartados 2 a 10 de dicho artículo 37 y, en su opinión, el acceso a la información pública está hoy sometido a los requisitos de la Ley 19/2013, que no entran en vigor hasta el 11 de diciembre de 2014.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, procede emitir Dictamen facultativo, al haber sido formulada consulta por el Consejero de Agricultura y Agua sobre un asunto que no tiene cabida entre los enumerados en el artículo 12 de la misma Ley.

En las consultas facultativas es el órgano que la formula el que debe precisar la cuestión a resolver y sobre la que aquélla versa, condicionando así la actuación del Consejo Jurídico, que habrá de responder a los interrogantes planteados. En cualquier caso, se debe recordar que el Consejo Jurídico ejerce la superior función consultiva y que las consultas han de corresponderse con esa posición institucional.

SEGUNDA.- Presupuestos procedimentales y normativos.

I. Los términos de la consulta se concretan en las dos cuestiones recogidas en el oficio de 25 de abril de 2014, reseñadas en el Antecedente primero y, por tanto, aunque se tengan en cuenta los expedientes remitidos, el objeto del Dictamen se contrae al recurso de alzada interpuesto por Soberanía el 7 de abril de 2014 frente al acto del Secretario General de 12 de marzo de 2014 por el que se comunica que Soberanía carece de legitimación para interponer recurso y que, de hacerlo, correspondería el de alzada ante el Consejero. Ha de observarse que tal respuesta implica, tácitamente, la desestimación de las pretensiones formuladas por Soberanía el 4 de febrero de 2014 sobre la incompatibilidad de x por ser administrador mancomunado y defensor judicial de --, por una parte, y, por otra, para obtener copia de la documentación referente a: a) el contrato de servicios entre x y el ente Público del Agua; b) provisión de fondos que se hubiera anticipado, y si la misma había sido autorizada por el Consejero, Presidente del citado Ente.

II. Con arreglo a la consulta formulada, es esencial determinar el régimen jurídico vigente a la fecha del recurso de reposición interpuesto por Soberanía, ya que el solicitante invoca el artículo 37 LPAC, expresando el Asesor facultativo en su informe de 14 de abril de 2014 que la nueva redacción de los artículos 35,h) y 37 LPA, dada por la citada Ley 19/2013, ha derogado los apartados 2 a 10 de dicho artículo 37 y, en su opinión, el acceso a la información pública está hoy sometido a los requisitos de la Ley 19/2013, que no entran en vigor hasta el 11 de diciembre de 2014.

La Disposición final segunda de la indicada Ley 19/2013 establece diversas reglas para la entrada en vigor de la misma; no señalando ninguna respecto a la Disposición final primera, que es la que modifica el artículo 37 LPAC, la misma entrará en vigor a los 20 días de su publicación, es decir, que lo hizo el 30 de diciembre de 2013 y, en consecuencia, a partir de entonces queda derogada la redacción anterior, quedando el citado artículo redactado como sigue:

"Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación".

Se remite, pues, a lo que dispone la Ley 19/2013 en los artículos 12 y siguientes (Capítulo III del Título I), que entran en vigor el 10 de diciembre de 2014, por lo que el derecho de los particulares al acceso a la información pública no está vigente en el momento en que Soberanía formula su petición. No obstante, esta conclusión ha de conectarse con otras consideraciones que se realizan a continuación.

TERCERA.- Sobre las cuestiones formuladas.

I. Siendo la primera cuestión formulada si el partido político Soberanía, con arreglo a la redacción vigente del artículo 37 LPAC, tiene derecho a la entrega de documentación e información solicitada, a la vista de lo expuesto en la anterior Consideración resulta forzoso concluir que no tiene al día de hoy el derecho subjetivo al que se refiere la Ley 19/2013, de transparencia, ya que la normativa invocada no está en vigor todavía.

No obstante ello, se ha de apreciar que el artículo 3.5 LPAC establece que *"en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación"*, lo que puesto en relación con que el argumento para desestimar la entrega de documentación es, simplemente, que no ha transcurrido el tiempo para la entrada en vigor de la nueva ley, y que si se reproduce la solicitud a partir de entonces indefectiblemente ha de producirse la entrega, la Consejería ha de valorar si con la denegación se da efectividad a dicho artículo 3.5 LPAC.

II. La segunda duda de la Consejería consultante consiste en determinar si Soberanía tiene la condición de interesado y, por tanto, está legitimado para interponer recurso frente a las comunicaciones remitidas con fecha 12 de marzo de 2011, las cuales tienen objeto diverso, pero, como quedó reseñado en el Antecedente primero, la consulta de la Consejería se ciñe a la relativa a las pretensiones formuladas en los escritos de 5 de febrero, donde Soberanía solicitaba una investigación disciplinaria por posible violación de la ley de incompatibilidades y una investigación sobre un posible conflicto de intereses del abogado x, que ocupa el cargo de administrador mancomunado de -- y ha sido contratado para defender a la mercantil.

Para dar respuesta a ello hay que partir de lo dispuesto en el artículo 31.1 a) LPAC, según el cual son interesados en un procedimiento quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

El TS, en Sentencia de 16 de Diciembre de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ha señalado que el concepto de interés legítimo es más amplio que el de interés directo que se exigía en la legislación anterior a la LPAC, y debe valorarse caso por caso. Con carácter general indica que ostentan interés legítimo quienes se encuentran en una situación jurídica individualizada respecto al asunto, distinta de la situación jurídica que otros ciudadanos pueden tener respecto de la misma cuestión, de tal forma que la estimación del recurso produce un beneficio o evita un perjuicio a la persona que lo interpone. El beneficio o perjuicio debe ser cierto y efectivo, pero no es necesario que sea inmediato.

Aplicando estas ideas a los procedimientos sancionadores, el Supremo considera que normalmente la imposición de una sanción al denunciado no produce un efecto positivo para el denunciante; pero reconoce que en algunos casos puede ocurrir que el inicio de un expediente sancionador sí beneficie al denunciante y se le debe reconocer la legitimación, por ejemplo, si la sanción le permite reclamar una indemnización al denunciado. En tal caso, la situación del "denunciante cualificado" encaja en alguno de los supuestos legitimadores previstos en el artículo 31 LPAC, ya que, en definitiva, es titular de algún derecho o interés legítimo que puede resultar afectado por la resolución que se adopte.

Por su parte, el artículo 31.2 LPAC reconoce que *"las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca"*. La STC 34/1994, de 31 de enero, fija las bases para el reconocimiento en vía administrativa de los intereses difusos representados por las asociaciones, pero estableciendo siempre una vinculación entre tales fines y el objeto del procedimiento como paso previo para el reconocimiento del interés, que es calificado por el propio TC como personal y legítimo; sólo constatar la relación entre el fin asociativo y la naturaleza de la infracción denunciada, bastará para atribuir a la asociación la cualidad de interesada en el procedimiento sancionador que pueda incoarse.

Según el artículo 6 CE *"los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política"*. Con relación a su legitimación para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y disposiciones emanadas del poder ejecutivo, nuestro Tribunal Supremo ha sentado una doctrina, resumida en el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 18 de octubre de 2012, que permite concluir que reconocer tal legitimación para impugnar las actuaciones de la Administración contrarias a los planteamientos ideológicos reflejados en sus idearios políticos sería tanto como reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad, lo que en su opinión contravendría la Ley de la Jurisdicción y convertiría la jurisdicción contencioso-administrativa en un foro de discusión política, lo que considera reprochable.

Se advierte que los partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado (art. 6 CE), naturaleza que les atribuye una función política de carácter general que no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo que pueda tener efectos políticos, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento.

Asimismo, recuerda que la función de control del Gobierno propia de los partidos políticos se canaliza mediante su actuación a través de los diputados y senadores y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, lo que no lleva consigo una relación específica entre las disposiciones generales o los actos administrativos del Gobierno y la actuación de los partidos políticos suficiente para legitimarlos para su impugnación ante los tribunales con carácter general e indiscriminado.

Estas afirmaciones generales, sin embargo, han de ser matizadas como lo hace la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 diciembre 2005, según la cual, si bien es cierto que la finalidad principal de los partidos políticos es competir en las consultas electorales, nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe que también defiendan ideas sobre ciertos extremos concretos, y no sobre todo el conjunto de los asuntos públicos. Siendo indudablemente los partidos políticos personas jurídicas pueden tener como fines algunos determinados y específicos, y nada obsta para que, además de procurarlos mediante una confrontación electoral, puedan defenderlos también por otros medios, siendo uno de ellos la actuación ante los Tribunales de Justicia.

En el expediente remitido no existe una copia de los estatutos de Soberanía para poder valorar si existiría esa relación suficiente que permitiera conectar éstos con las pretensiones deducidas en vía administrativa.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Soberanía no tiene al día de hoy el derecho subjetivo al que se refiere la Ley 19/2013, ya que la normativa invocada no está en vigor todavía.

SEGUNDA.- Sobre si Soberanía tiene la condición de interesado y, por tanto, está legitimado para interponer recurso frente a las comunicaciones remitidas con fecha 12 de marzo de 2014, el criterio que ha de tenerse en cuenta es el señalado en la Consideración Tercera, II.

No obstante, V.E. resolverá.

