



Roj: **STS 5858/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5858**

Id Cendoj: **28079130042024100408**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **25/11/2024**

Nº de Recurso: **5631/2022**

Nº de Resolución: **1877/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 972/2022,**
ATS 5713/2023,
STS 5858/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.877/2024

Fecha de sentencia: 25/11/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5631/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/11/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MMC

Nota:

R. CASACION núm.: 5631/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1877/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez



D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 25 de noviembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº. 5631/2022, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Ana Leonor Sempere Sánchez en nombre y representación de la Asociación *Libertas Sui Iuris*, asistida del letrado don Felipe Saura Mateo, contra la sentencia de 16 de mayo de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso contencioso administrativo nº 27/2021, frente al Decreto n.º 138/2020, de 5 de noviembre de 2020, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de 11 de noviembre de 2020).

Se ha personado, como parte recurrida, la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia se siguió el recurso de contencioso-administrativo nº. 27/2021, interpuesto por la representación procesal de la Asociación *Libertas Sui Iuris* contra el Decreto n.º 138/2020, de 5 de noviembre de 2020, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de 11 de noviembre de 2020).

En el citado recurso contencioso-administrativo, el fallo de la sentencia es el siguiente: « **DECLARAR LA INADMISIBILIDAD** del recurso contencioso administrativo nº 27/2021, interpuesto por la Asociación *Libertas Sui Iuris*, contra el Decreto n.º 138/2020, de 5 de noviembre de 2020, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de 11 de noviembre de 2020). Imponiendo las costas del procedimiento a la parte actora.»

SEGUNDO.-Contra esta sentencia fue preparado recurso de casación por la representación procesal de la Asociación *Libertas Sui Iuris* y la Sección Primera de la Sala territorial lo tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

TERCERO.-Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de 18 de mayo de 2023, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Asociación *Libertas Sui Iuris* acordando:

«1º) Admitir a trámite el presente recurso de casación preparado por la representación procesal de la Asociación *Libertas Sui Iuris*, contra la Sentencia nº 210/22 de 16-5-2022, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que declara la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo nº 27/2021, contra el Decreto n.º 138/2020, de 5 de noviembre de 2020, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2º) Precisar que las cuestiones en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, es que se determine si una asociación que tiene entre sus fines actuar contra toda imposición ideológica, en favor del derecho fundamental de los padres a sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, está legitimada para recurrir una disposición que regule aspectos relativos a la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

3º) Identificar como precepto que, en principio, será objeto de interpretación, el art. 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosoadministrativa. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.»



CUARTO.-En el escrito de interposición del recurso, presentado el 13 de diciembre de 2023, la parte recurrente solicita:«se dicte sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados.»

QUINTO.-Conferido trámite de oposición mediante providencia de 12 de julio de 2024, la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia presenta escrito el 25 de septiembre de 2023 en el cual solicita:«confirmando plenamente la Sentencia nº 210/2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, dictada en el Procedimiento Ordinario 27/2021, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.»

SEXTO.-Mediante providencia de 16 de septiembre de 2024, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 19 de noviembre de 2024, fecha en la que tuvieron lugar. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el 20 de noviembre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-La representación procesal de la asociación "*Libertas Sui Iuris*" interpone recurso de casación contra la sentencia de 16 de mayo de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el recurso contencioso administrativo n.º 27/2021.

En ese proceso se impugnaba el Decreto del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia n.º 138/2020, de 5 de noviembre de 2020, por el que se regula la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de 11 de noviembre de 2020).

La sentencia ahora recurrida, declara la inadmisibilidad del recurso. Lo hace tras analizar la doctrina del Tribunal Supremo sobre la legitimación activa, transcribiendo al efecto el auto dictado el 2 de marzo de 2002 (recurso 179/2021) por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, y llegando a la conclusión de que existe una clara falta de legitimación activa por parte de la Asociación recurrente. En el fundamento de Derecho cuarto, la Sala Territorial considera que no se vislumbra un interés distinto de la mera legalidad, añadiendo: "entre la creación del Observatorio, (que viene expresamente prevista por una ley, que está vigente) y la Asociación recurrente, no hay una relación que determine que la no creación del mismo le vaya a producir a la actora un efecto positivo (beneficio) o a evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que ha de repercutir de una forma clara y suficiente en la esfera jurídica de dicha Asociación. Quiere ello decir, que está claro que la anulación del Decreto de creación del Observatorio ni beneficia ni le evita un perjuicio real a la actora. Los fines de la misma, a los que nos hemos referido antes, no justifican que haya ni beneficio ni perjuicio, en su caso."

SEGUNDO.-Por auto dictado el 18 de mayo de 2023 por la Sección Primera de esta Sala se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Asociación *Libertas Sui Iuris*, fijando como cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo: "que se determine si una asociación que tiene entre sus fines actuar contra toda imposición ideológica, en favor del derecho fundamental de los padres a sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, está legitimada para recurrir una disposición que regule aspectos relativos a la discriminación por orientación sexual e identidad de género."

El auto identifica como precepto que, en principio, será objeto de interpretación, el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

TERCERO.-1.- El escrito de interposición denuncia la vulneración del artículo 19 de la Ley jurisdiccional 29/1998 (LJCA) en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución. Afirma que la sentencia impugnada, de forma totalmente desproporcionada e injustificada, realiza una interpretación en exceso rigurosa del interés legitimador y vulnera su derecho de acceso a la jurisdicción con un pronunciamiento de inadmisibilidad, que califica de totalmente improcedente si se toman en consideración los fines de la asociación y el objeto del Decreto impugnado.

Centra sus esfuerzos argumentativos en poner de manifiesto la existencia de un interés directo y actual que justifica su legitimación partiendo de que la actuación impugnada y la Ley 8/2016, de 27 de mayo, que desarrolla, vienen a adoptar e imponer a la sociedad una determinada ideología, con lesión de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 16.1 y 27.3 de la CE.

2.- La oposición que presenta la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia solicita la desestimación del recurso mostrando su conformidad con la sentencia de instancia.

CUARTO.-Comenzaremos citando los argumentos empleados en nuestra sentencia 378/2024, de 5 de marzo, (recurso de casación 7530/2022), sobre la legitimación activa:



1. Sobre la legitimación activa, en general, hay una abundante jurisprudencia por lo que es innecesario un nuevo pronunciamiento casacional. Tal abundancia se explica porque la apreciación del interés legítimo es por definición un juicio casuístico, sin que el caso de autos presente circunstancias que lo singularicen, razón por la que fuera de lo que en cada caso se ventile, a efectos casacionales sólo cabe insistir en los estándares que emplea nuestra jurisprudencia.
2. En este juicio sobre legitimación activa partimos de un criterio interpretativo que no merme la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en lo que hace al acceso a la jurisdicción, lo que se manifiesta en la conveniencia de seguir un criterio inspirado por el principio *pro actione*, luego no restrictivo o en exceso formalista.
3. Desde ese punto de partida, el casuismo del juicio sobre el interés legitimador lo prueba nuestro último pronunciamiento, la sentencia 1611/2023, de 30 de noviembre, dictada en el recurso contencioso-administrativo 918/2022. En ella, y a propósito de una fundación, se hace un laborioso ejercicio de recopilación de precedentes referidos a entidades de diversa naturaleza, relacionando tanto casos en los que se aprecia legitimación, como en los que se rechaza.
4. Si atendemos a esos precedentes deduciremos como hilo conductor que la determinación del interés legitimador hay que indagarlo en la conexión entre los fines de la entidad recurrente y el objeto del recurso. Esto llevará a determinar qué beneficio real, no hipotético, obtiene quien acciona -o qué perjuicio evita- con la desaparición del acto o disposición que impugna. Para ello, el apartado b) del artículo 19.1 de la LJCA apela a la idea de afectación: de afectación singular o de incidencia en la esfera de intereses de quien acciona e invoca para ello un interés cualificado, específico e identificable.
5. Derivado de esta regla es que no vale como razón legitimadora el mero interés abstracto en defensa de la legalidad como tampoco -y esto es más relevante-, ligarlo de forma generalizada a una suerte de acción popular, posibilidad admisible en aquellos casos en los que una norma legal así lo prevea [cfr. artículo 19.1.h) de la LJCA]. Esta posibilidad ha sido ampliada por razón de la materia a los supuestos que recogen los apartados i) y j) del artículo 19.1, pero en cualquiera de esos tres apartados h), i) y j), media una expresa previsión del legislador.
6. Y abundando más en las reglas, hemos reiterado una específica para las personas jurídicas y es que no cabe que sea razón determinante de la legitimación los fines asociativos que cada entidad incluya en sus estatutos pues, de bastar estos, se habilitaría a las personas jurídicas para que se autoatribuyan el necesario interés legitimador, luego cada entidad podría preconstituir ese interés, de ahí que se indague, por ejemplo, en su actividad.

QUINTO.-La aplicación de esta doctrina a este caso ha de llevarnos a la desestimación del recurso.

Consideramos correcta la decisión adoptada en la sentencia de la Sala territorial que, de manera particularizada, analiza el interés legitimador de la asociación recurrente en relación con la actuación administrativa impugnada y, más concretamente, con su objeto y con la finalidad que el artículo 2 del Decreto 138/2020 atribuye al Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género.

El Decreto se dicta en ejercicio de la facultad de desarrollo reglamentario que al Consejo de Gobierno le otorga la disposición final primera de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Esta Ley creó el Observatorio y dispuso cuáles eran sus funciones. Su artículo 5.4 dispone que "*Su estructura, composición y funcionamiento se establecerán reglamentariamente*".

Lo relevante para este recurso es que el citado Decreto se limita a establecer la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Regional contra la Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género, tal y como explica su artículo 1, y que, en ningún caso, aborda la tarea de regular aspectos relativos a algún tipo de discriminación por orientación sexual e identidad de género y sus consecuencias. Por tanto, el Decreto recurrido no entra en la regulación de los derechos de ningún sector de la sociedad, ya que no sería materia competencia de un desarrollo reglamentario de carácter autonómico, y se limita a regular la composición de un órgano administrativo creado por ley, así como sus funciones.

En definitiva, no puede decirse que adopte o imponga una determinada ideología y que, de esa manera y en el planteamiento de la parte recurrente, pueda llegar a afectar a los intereses que serían propios de la asociación recurrente. Y, desde esta perspectiva, cobra total virtualidad la decisión adoptada en la sentencia recurrida: "En efecto, no se vislumbra un interés distinto de la mera legalidad; así, entre la creación del Observatorio, (que viene expresamente prevista por una ley, que está vigente) y la Asociación recurrente no hay una relación que



determine que la no creación del mismo le vaya a producir a la actora un efecto positivo (beneficio) o a evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que ha de repercutir de una forma clara y suficiente en la esfera jurídica de dicha Asociación. Quiere ello decir, que está claro que la anulación del Decreto de creación del Observatorio ni beneficia ni le evita un perjuicio real a la actora. Los fines de la misma, a los que nos hemos referido antes, no justifican que haya ni beneficio ni perjuicio, en su caso."

Este razonamiento es el que tenía que haber combatido la asociación recurrente para demostrar la vulneración del artículo 19.1.a) de la LJCA, que es el que afecta a la legitimación de la recurrente. Nunca ha alegado ni ha puesto de manifiesto que el contenido de la norma impugnada, ni las funciones del Observatorio, afecten a la esfera de sus derechos e intereses.

SEXTO.-De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con su artículo 93.4, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

FALLO

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

1º) DESESTIMAR el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la asociación *Libertas Sui iuris* contra la sentencia de 16 de mayo de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia en el recurso contencioso administrativo n.º 27/2021, sentencia que se confirma.

2º) En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.