

**Sentencia de la Sala tercera de 18 de octubre de 2021 (rec.361/2020)**

---

**Encabezamiento**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1.240/2021**

Fecha de sentencia: 18/10/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 361/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de :

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por: dpp

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 361/2020

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

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

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1240/2021**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D<sup>ª</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D<sup>ª</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 18 de octubre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 361/2020 interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo, en nombre y representación del Club Liberal Español, contra el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, de 6 de octubre de 2020.

Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>ª</sup> María del Pilar Teso Gamella.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso el día 8 de marzo de 2021, contra el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, de 6 de octubre de 2020, que aprobó el procedimiento de actuación contra la desinformación.

**SEGUNDO .-** Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En el citado escrito de demanda, presentado el día 15 de abril de 2021, se solicita dicte sentencia por la que:

"se anule la misma, con expresa imposición de costas a la parte demandada".

**TERCERO.-** Habiéndose dado traslado al Abogado del Estado del escrito de demanda, presentó escrito de contestación el día 24 de mayo de 2021, en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica que se dicte sentencia por la que:

"se declare inadmisibile o, en su defecto, se desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales".

**CUARTO.-** No estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, la parte actora presentó el escrito conclusiones el día 4 de junio de 2021.

Y el Abogado del Estado, por su parte, presentó escrito de conclusiones el 22 de junio de 2021.

**QUINTO.-** Evacuado el correspondiente trámite de conclusiones por ambas partes, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 13 de octubre de 2021, fecha en la que tuvieron lugar. Entregada la sentencia por la magistrada ponente el día 14 de octubre de 2021.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO** .- *La actuación administrativa que se impugna*

El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, de 6 de octubre de 2020, que aprobó el *procedimiento de actuación contra la desinformación* , publicado por Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre.

La Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), se indica en el apartado 1 del citado "procedimiento de actuación" al determinar el contexto de dicho procedimiento, estableció un Plan de Acción para la lucha contra la desinformación, presentado y aprobado en el Consejo Europeo de los días 13 y 14 de diciembre de 2018. El Plan tiene como objetivos principales el desarrollo de capacidades en el seno de la Unión, y fortalecer la cooperación entre sus Estados miembros; e incluye medidas destinadas a hacer frente a la desinformación durante los procesos electorales europeos, así como los nacionales y locales que se celebraron en los Estados Miembros en 2019.

En lo relativo a los objetivos, en el apartado 2 del citado procedimiento, se señala, que ante el rápido progreso del entorno digital, el uso intensivo de los medios digitales y la complejidad de la temática abordada, establecer medios de funcionamiento y mecanismos dirigidos a evaluar de manera continua el fenómeno de la desinformación a nivel global y particularmente para España resulta imprescindible. Por tanto, y con la finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos establecidos por la Unión Europea e implementar a nivel nacional las políticas y estrategias promulgadas en el ámbito de la lucha contra la desinformación, urge redefinir los aspectos implicados mediante la identificación de los órganos, organismos y autoridades que forman el sistema, y marcar el procedimiento sus actuaciones. Para ello, se desarrolla el actual documento obteniendo así respuestas a las necesidades detectadas en este contexto. Tratando, se añade, de aumentar la transparencia con respecto al origen de la desinformación y a la manera en la que se produce y difunde, además de evaluar su contenido.

Conviene tener en cuenta, en fin, que la Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos ( *artículo 3 de la Ley 36/2015, de 28 de diciembre, de Seguridad Nacional* ). A cuyo servicio se encuentra el Sistema de Seguridad Nacional como conjunto de órganos, organismos, recursos y *procedimientos* , que permite a los órganos competentes en materia de Seguridad Nacional ejercer sus funciones. Y en el que se integran los componentes fundamentales siguiendo los mecanismos de enlace y coordinación que determine el Consejo de Seguridad Nacional, actuando bajo sus propias estructuras y *procedimiento* s. En función de las necesidades, podrán asignarse cometidos a otros organismos y entidades, de titularidad pública o privada ( *artículo 18 de la misma Ley* ).

## **SEGUNDO** .- *La posición de las partes procesales*

La parte recurrente, el *Club Liberal Español*, en su escrito de demanda aduce, como fundamento de la pretensión de nulidad que ejercita, que el procedimiento aprobado incide sobre aspectos nucleares del derecho fundamental a la libertad de información y sobre la libertad de expresión. Considera que la regulación se debió hacer por una norma con rango de ley, aunque no sea ley orgánica, pues son nulas las disposiciones generales que regulen materias reservadas a la ley.

Añadiendo, respecto de la libertad de información, que la información veraz no es lo mismo que la información verídica o verdadera; que el procedimiento incide en la diligencia exigible para que la información sea veraz; y permite el control administrativo que puede desembocar en una suerte de censura. Respecto de la libertad de expresión, se alega, que se monitoriza la desinformación y el control de la información que fluye puede suponer una restricción del derecho a expresar y difundir libremente las ideas, pensamientos y opiniones, por lo que se insiste en la necesidad de haber aprobado el procedimiento mediante una ley.

Invocando, por lo demás, la lesión al principio de seguridad jurídica, del principio de proporcionalidad, y la omisión del procedimiento de elaboración de disposiciones generales. También se alega la falta de competencia del Consejo de Seguridad Nacional para su aprobación, y, en fin, que dicho procedimiento debiera estar "bajo la competencia funcional" del Centro Nacional de Inteligencia y no del Consejo de Seguridad Nacional.

Por su parte, el *Abogado del Estado* aduce la falta de legitimación activa de la recurrente, pues se basa en que tiene como finalidad la "defensa de la libertad", y lo cierto es que la autoatribución estatutaria no confiere legitimación, citando al respecto jurisprudencia de esta Sala Tercera.

En relación con las cuestiones de fondo señala que el Consejo de Seguridad Nacional está facultado para asumir la dirección y coordinación de la gestión de crisis en su correspondiente ámbito, realizando funciones de coordinación de los diferentes órganos y organismos, que el procedimiento de actuación contra la desinformación no es una norma sustantiva o de conducta, sino de estructura o competencia, de organización, pues el Sistema de Seguridad Nacional es "el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos" en la estructura prevista en el *artículo 20 de la Ley 36/2015*. Por ello no puede considerarse que dicho procedimiento haya vulnerado derechos fundamentales, ni normas constitucionales, ni haya incurrido en vicio de nulidad. Del mismo modo que el procedimiento impugnado no incurre en ninguna restricción ni vulneración de los derechos fundamentales del *artículo 20 de la CE*, lo que hace es incorporar al sector privado y a la sociedad civil a la lucha contra la desinformación.

Tampoco se ha incurrido, por otro lado, en la denunciada omisión del procedimiento de elaboración, pues no resulta de aplicación la Ley 39/2015, sino la citada Ley 36/2015, al transformarse la naturaleza de una Comisión Delegada del Gobierno en el Consejo de Seguridad Nacional, pues sus funciones desbordan el ámbito de la citadas comisiones delegadas. Teniendo cobertura en el *artículo 18.2, en relación con el artículo 21.1.j), de la citada Ley 36/2015*. Tampoco se vulnera, se añade, la seguridad jurídica ni la proporcionalidad.

En fin, recuerda el Abogado del Estado que los servicios de inteligencia apoyan permanentemente al Sistema de Seguridad Nacional. Y hace una referencia final a las actuaciones contra la desinformación en los países de nuestro entorno.

### **TERCERO** .- *La legitimación activa*

Nos corresponde examinar, con carácter previo, la falta de legitimación activa que aduce el Abogado del Estado, pues la concurrencia de dicha objeción procesal nos relevaría del examen de las demás cuestiones, que se suscitan en el presente recurso contencioso administrativo.

Sostiene el Abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, que la parte recurrente carece de legitimación para impugnar el "procedimiento de actuación contra la desinformación" que ahora recurre, porque el interés que aduce es la "defensa de la libertad", según figura en sus estatutos. Y la mera autoatribución estatutaria mediante cláusulas genéricas no confiere legitimación activa, a tenor de la jurisprudencia de esta Sala Tercera que ha declarado, en supuestos similares, la falta de legitimación de las asociaciones a que alude el *artículo 19.1.b) de la LJCA* .

Ciertamente nuestra *Constitución vincula el presupuesto procesal de la legitimación activa al derecho a la tutela judicial efectiva al describirlo, en el artículo 24.1* , como el "derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos". De modo que la legitimación es la medida con arreglo a la cual se presta el derecho a la tutela judicial efectiva por jueces y tribunales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, ex *artículo 117.3 de la CE* .

El catálogo general sobre la legitimación activa que dibuja la Ley -- *artículo 19 de la LJCA* -- diferencia entre la legitimación general por la concurrencia de un derecho e interés legítimo y otro tipo de legitimaciones como la legitimación corporativa, la legitimación de las Administraciones y la que corresponde al Ministerio Fiscal. Pues bien, la legitimación activa del *artículo 19.1 de la LJCA* , como cualidad que habilita a las personas jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto, se vincula, por lo que hace al caso, a la concurrencia, del interés legítimo en la relación que media entre aquella parte y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Se condiciona a que "resulten afectados" o que "estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e *intereses legítimos colectivos* " (apartado b/ del mentado *artículo 19.1 de la LJCA* ).

Sólo el concurso de esta cualidad faculta a las personas jurídicas en general, y a las asociaciones en particular, para actuar como parte demandante en un determinado proceso, mediante, insistimos, esa conexión esencial entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. De modo que a tenor del *artículo 19.1 de la LJCA* , la legitimación activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la concurrencia de un interés legítimo (apartado a), o a la afectación de sus intereses legítimos colectivos (apartado b), aunque solo cuando se está habilitado legalmente al efecto y en este caso estamos ante una asociación de base privada.

Pues bien, la concurrencia de derechos e intereses, en el recurso contencioso administrativo, supone que no basta con que se discrepe y disienta de un acto administrativo por cualquier razón, o se considere que el mismo no es conforme a Derecho, para proceder a su impugnación ante los jueces y tribunales de este orden jurisdiccional. Es necesario, además, que medie esa concreta y determinada relación entre el sujeto promotor del recurso y el objeto del proceso que ponga de manifiesto el

beneficio o ventaja que se alcanzaría con un pronunciamiento favorable, o el perjuicio que se ocasionaría en caso contrario. Beneficio y perjuicio que puede ser presente o futuro, pero siempre cierto, real y determinado.

Pues bien, el alegato esgrimido por la propia parte recurrente, pone de manifiesto que no concurren los intereses legítimos, en los términos expuestos, a los que se anuda la legitimación activa. Así es, la parte recurrente alega que según las previsiones estatutarias la finalidad de su actuación es la "defensa de la libertad" y del Estado de Derecho (artículo 2.1º de los Estatutos), así como "defender el concepto de libertad" como elemento inspirador de las leyes (artículo 2.4º), lo que le confiere legitimación para interponer el presente recurso contra el "procedimiento de actuación contra la desinformación".

Los citados fines que persigue la parte recurrente, Club Liberal Español, aun siendo loables y meritorios, revisten un carácter genérico e indeterminado que se trasmuta en vago e indefinido, evidenciando su incompatibilidad con la especificidad que se precisa para apreciar la concurrencia del interés legítimo exigido para interponer el presente recurso. Dicho de otro modo, ha de descenderse de esa dimensión general y abstracta para identificar el interés legítimo que evidencia la relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión.

En este sentido, la defensa de la libertad puede ser invocada para una infinidad de impugnaciones de la actuación de las distintas Administraciones Públicas en sus diferentes y variados ámbitos sectoriales. De modo que sería difícil encontrar esferas ajenas a los derechos fundamentales de libertad. Lo que derivaría en el reconocimiento, por esta vía, de la acción popular prevista en el *artículo 19.1.h) de la LJCA*, sin cumplir las exigencias que dicha norma impone, esto es, que medie una expresa previsión legal al respecto.

Y si bien el *artículo 7.3 de la LOPJ* dispone que los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Lo cierto es que la defensa de estos intereses legítimos, en la modalidad de ejercicio de la acción para la defensa de los intereses colectivos, la previsión en sus respectivos estatutos, según el objeto o finalidades allí previstas, no pueden revestir un carácter tan indeterminado y abstracto, que impida su identificación concreta que ni siquiera específica la recurrente, propiciando su aplicación a la mayor parte de las áreas de actuación a las Administraciones Públicas, de las que conoce nuestro orden jurisdiccional.

Conviene recordar que venimos declarando, respecto de este tipo de autoatribución estatutaria, que "no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa" ( *ATS de 22 de julio de 2020, dictado en el recurso contencioso administrativo n.º 103/2020* ). En este mismo auto citamos la *Sentencia del Pleno de esta Sala de 31 de mayo de 2006 (recurso contencioso administrativo n.º 38/2004)* que declaró la imposibilidad de reconocer interés legitimador cuando resulta únicamente de una autoatribución estatutaria por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos. Esta doctrina se reitera en otras muchas *sentencias, como la de Pleno de 9 de julio de 2013 (recurso contencioso-administrativo n.º 357/2011), de 13 de junio de 2014 (recurso de casación n.º 2635/2012), de 26 de abril de 2016 (recurso contencioso administrativo n.º 396/2017), de 2 de junio de 2016 (recurso de casación n.º*

2812/2014 ), y de 8 de febrero de 2021 ( *recurso contencioso administrativo n.º 395/2019* ) entre otras. Sin que, por lo demás, se haya invocado por la recurrente ningún elemento adicional en relación con su actuación y trayectoria que evidencie una acción consolidada e indiscutible en el afianzamiento y defensa de los derechos fundamentales que invoca.

En definitiva, el interés en la defensa de la Constitución y del Estado de Derecho, en la medida que reconoce y garantiza el derecho a la información y a la libertad de expresión, no puede ser título legitimador para interponer el presente recurso, toda vez que equivaldría, insistimos, al reconocimiento de una acción popular que precisa de una expresa previsión legal.

Por cuanto antecede procede, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 69 b) "in fine" de la LJCA* , declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, por la falta de legitimación activa.

**CUARTO** .- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* se hace imposición de costas a la parte recurrente, cuyo importe, a tenor del *artículo 139.3 de la LJCA* , no podrá exceder, por todos los conceptos, de la cantidad de 4000 euros.

## **FALLO**

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

Que declaramos la inadmisibilidad del presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales, don Luis Fernando Granados Bravo, en nombre y representación del Club Liberal Español, contra el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, de 6 de octubre de 2020, que aprobó el procedimiento de actuación contra la desinformación. Respecto a las costas procesales ha de estarse a lo señalado en el último fundamento de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.