

**Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2020 (rec.386/2019)**

**Encabezamiento**

REC.ORDINARIO(c/a)/386/2019

**T R I B U N A L S U P R E M O**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1.817/2020**

Fecha de sentencia: 23/12/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a) Número del procedimiento: 386/2019 Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 01/12/2020

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras  
Transcrito por: BPM

Nota:

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera**

**Sentencia núm. 1817/2020**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D.<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

En Madrid, a 23 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso Contencioso-Administrativo 2/ 386/2019, interpuesto por el Procurador D. Luis Fernando Granados Bravo en representación de Don Jose Augusto. y las Ongs ACCESS INFO EUROPE y ANDALUCÍA ACOGE, con la asistencia letrada de D. Rafael Cid Rico, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de julio de 2019 que autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia por importe de 30 millones de euros y la concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto del Ministerio del Interior por la citada cuantía, con el objeto de contribuir a la financiación del despliegue de las autoridades marroquíes en sus actividades de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos.

Se ha personado como parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que ostenta de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** D. Jose Augusto. y las ONGs «Access Info Europe» y «Andalucía Acoge» interponen el 22 de octubre de 2019 recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de julio de 2019, que autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia por importe de 30 millones de euros y la concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto del Ministerio del Interior por la citada cuantía, con el objeto de contribuir a la financiación del despliegue de las autoridades marroquíes en sus actividades de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos.

**SEGUNDO.** - Admitido a trámite el recurso y solicitado el correspondiente expediente administrativo y ampliación del mismo, se dió plazo a las demandantes para formalizar la demanda, que evacuaron mediante escrito de 14 de julio de 2020, en el que exponen los siguientes fundamentos de orden sustantivo:

II.A- Introducción: los Principios de especialidad, estabilidad y transparencia del gasto público.

II.B.- La modificación del crédito presupuestario: los requisitos de aplicación del Fondo de Contingencia y, en particular, el uso de los créditos suplementarios.

- *Artículos 55 y 57 LGP.*

- La Orden EHA/657/2007, de 15 de marzo, sobre documentación y tramitación de expedientes de modificaciones presupuestarias y de autorizaciones para adquirir compromisos de Gasto con cargo

II.C.- Ausencia de cobertura jurídica para la aplicación del Fondo de Contingencia y para la concesión de un suplemento de crédito al Ministerio del Interior.

-Imprecisión y generalidad de la Memoria Económica y de la propuesta del Ministerio de Hacienda y la ausencia de referencia de la posibilidad de recurrir a otras figuras de modificación presupuestaria, vulneran los principios básicos de tramitación de los expedientes de modificación de créditos.

-No existía ninguna situación de urgencia que requiriera la intervención excepcional e inaplazable objeto del expediente.

-La situación descrita en el expediente administrativo era perfectamente previsible cuando se aprobaron los PGE 2018 y, de hecho, hay pruebas de que fue prevista por las Cortes Generales.

- Los gastos que se pretenden sufragar surgen de una decisión discrecional del Ministerio del Interior.

II.D.-Consecuencia jurídica necesaria: la anulabilidad del acuerdo.

Terminan suplicando dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso, anule el Acuerdo por haber sido alcanzado en incumplimiento de lo dispuesto en los *artículos 55 y 57 de la LGP*.

Interesa el recibimiento a prueba: documental (el expediente administrativo, y los aportados con los escritos de interposición y demanda). Manifiesta que la cuantía del procedimiento es indeterminada, y solicita el trámite de conclusiones escritas.

**TERCERO** .- Dado traslado para contestación a la demanda, presentó su escrito de 25 de agosto de 2020 el Abogado del Estado, en el que manifiesta que ninguno de los tres demandantes ostenta interés legítimo alguno para impugnar el Acuerdo recurrido de 19 de julio de 2019. Y que ninguno de los tres demandantes puede obtener beneficio alguno por el hecho de que, a consecuencia del Acuerdo recurrido, disminuya la inmigración ilegal en España que es la finalidad que persigue el Acuerdo impugnado, la finalidad de los demandantes no puede ser la de promover la inmigración ilegal en España, lo cual sería contrario al orden público y a las leyes y no encontraría acogida en el ordenamiento jurídico. y manifiesta que en consecuencia procede declarar inadmisibile el recurso por falta de legitimación activa de los tres demandantes, *ex art 69.b LJCA*.

Tras realizar las consideraciones que creyó oportunas a su derecho terminó suplicando dicte sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales.

**CUARTO.-** Por Decreto de 2 de septiembre de 2020 se fijó la cuantía del procedimiento en indeterminada.

Mediante Auto de 7 de septiembre de 2020 se acordó el recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose y practicando la prueba documental propuesta por la demandante. Se dió traslado para conclusiones sucintas.

**QUINTO** .- El trámite fué evacuado por demandantes y demandada, mediante escritos de 5 y 9 de octubre de 2020 respectivamente, en los que reiteraban sus peticiones.

**SEXTO** .- Se señaló para votación y fallo el día 1 de diciembre de 2020, en que ha tenido lugar, si bien, por razón del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se deliberó por vía telemática el citado día conforme a lo previsto en el *artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril*, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el

ámbito de la Administración de Justicia.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Las Organizaciones No Gubernamentales «Access Info Europe» y

«Andalucía Acoge», y D. Jose Augusto. impugnan el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de julio de 2019, en virtud del cual se autoriza la aplicación al Fondo de Contingencia por importe de 30.000.000 de Euros y la concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto del Ministerio del Interior por la citada cuantía con el objeto de contribuir a la financiación del despliegue de las autoridades marroquíes en sus actividades de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos.

La pretensión impugnatoria la fundamenta, dichas recurrentes en las siguientes consideraciones: a) infracción de los principios de especialidad, estabilidad presupuestaria y transparencia de la Ley General de Presupuestos. Sostienen que las modificaciones de crédito presupuestario se pueden llevar a cabo a través de cuatro vías, y la que aquí se utiliza es la opción del suplemento de crédito, que se contempla en los *artículos 55 a 57 LGP* que diseñan un régimen muy riguroso para la puesta en práctica de estos expedientes y subraya que este debe atender a (i) necesidades inaplazables,

(ii) de carácter no discrecional, (iii) no previstas e imprevisibles en el Presupuesto del ejercicio correspondiente. Añaden que con el fin de garantizar las modificaciones presupuestarias el Ministerio de Hacienda emitió la Orden EHA 657/2007 en cuyo artículo 2 apartado 22º expone la documentación que debe existir para cualquier modificación presupuestaria, y concluyen que el Acuerdo impugnado ha sido adoptado con vulneración de los principios y requisitos básicos aplicables a los expedientes de concesión de créditos suplementarios. Así, se argumenta en la demanda: a) La imprecisión y generalidad de la Memoria económica de la propuesta del Ministerio de Hacienda y la ausencia de referencia de la posibilidad de acudir a otras figuras de modificación presupuestaria que vulneran los principios básicos de la tramitación de expedientes de modificación de créditos. Continúa indicando que la Memoria económica no contiene un desglose de gastos, pues la única referencia que figura en el punto 3º último párrafo es insuficiente y vulnera la jurisprudencia de este TS sobre la necesidad de concretar en la memoria los gastos de forma suficientemente motivada sin que se haga mención a la potencial disponibilidad de crédito proveniente de otras partidas como exige la Orden EHA 657/2007 y el *artículo 57 LGP* ; b) No existe una situación de urgencia que requiera la intervención excepcional e inaplazable objeto del expediente, nunca se había utilizado el Fondo de Contingencia para cuestiones migratorias y tampoco se hace referencia a ningún acuerdo o compromiso vinculante con el Reino de Marruecos; c) La situación descrita en el expediente era previsible cuando se aprueban los Presupuestos Generales del Estado de 2018 y fue contemplada por las Cortes Generales; y d) Los gastos que se pretenden sufragar surgen de una decisión discrecional del Ministerio del Interior, únicamente se hace una referencia genérica a la necesidad de proveer a las autoridades marroquíes de medios suficientes para llevar a cabo las actividades de control fronterizo en una situación en la que existe una presión migratoria en notable descenso.

**SEGUNDO.-** El Abogado del Estado invoca como cuestión preliminar, la causa de inadmisibilidad prevista en el *artículo 69 b) de la Ley Jurisdiccional* , pues en

su opinión, las organizaciones recurrentes y D. Jose Augusto. carecen de legitimación para impugnar el Acuerdo del Consejo de Ministros reseñado, pues no obtienen beneficio alguno de la anulación del acuerdo recurrido, ni la disminución de la inmigración ilegal que es lo que pretende el Acuerdo, y tampoco pueden encargarse de velar porque se cumplan los principios presupuestarios que disciplinan las competencias entre las Cortes y el Gobierno, ni que se apliquen genéricamente las normas de transparencia, pues sería ejercitar la acción pública en unos sectores en los que no se encuentra reconocida legalmente.

Por su parte, las entidades recurrentes sustentan su legitimación activa al ostentar interés legítimo en que «el Acuerdo de aplicación del Fondo de Contingencia sea aplicado conforme las normas que lo regulan, en particular, los *artículos 50 y 55 de la LGP* y las normas de motivación y transparencia aplicables en virtud de lo dispuesto en la ley 39/2015, de 31 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP)».

Ello implica que deba resolverse esta excepción con carácter prioritario sobre el fondo del asunto, de tal forma que caso de estimarse no sería preciso el examen de éste.

**TERCERO.-** Esta Sala ha interpretado y ha establecido una doctrina consolidada sobre la legitimación para recurrir y si bien hemos interpretado con amplitud la noción de interés legítimo, hemos indicado que queda excluida la legitimación de la persona física o jurídica que pretenda recurrir actuando como mero defensor de la legalidad, sin justificar la existencia de relación o vinculación entre el objeto del proceso y su esfera de intereses. Entre otras, cabe citar la *STS 372/2019 de 19 de marzo de 2019 (casación 2784/2016)*, en la que a su vez se citan *sentencias de esta Sala de 13 de diciembre de 2005 (recurso 120/2004)* y *20 de marzo de 2012 (recurso 391/2010)*.

Como señala la citada *sentencia de 19 de marzo de 2019*, para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

En suma, la jurisprudencia define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el *artículo 19 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*, como la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. Esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de *esta Sala, de la que son muestra las sentencias de 24 de mayo de 2006 (recurso 957/2003)* y *26 de junio de 2007 (recurso 9763/2004)*.

En lo que se refiere a la legitimación de Asociaciones, el *apartado b) del*

*artículo 19.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa* , prevé como título legitimador el supuesto de que resulten afectados sus intereses legítimos por la disposición o el acto administrativo impugnado, para lo cual habrá de comprobarse que por disposición legal o por atribución estatutaria la Asociación recurrente asume la representación y defensa de los intereses económicos o de otra naturaleza de sus asociados, y que éstos obtendrán un beneficio o utilidad de la anulación del acto o disposición.

Para acreditar la relación o vinculación material entre su esfera de intereses y el objeto del proceso, la argumentación de los demandantes -dos ONGS y un ciudadano particular-, consiste en que la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 19 de julio de 2019 sobre la autorización del Fondo de Contingencia para la ayuda al Reino de Marruecos con la finalidad del control de la migración irregular, se sustenta en el interés legítimo en que dicho Fondo sea aplicado conforme a las reglas que se establecen en los *artículos 50 y 55 de la Ley General Presupuestaria* .

Pues bien, el análisis de la relación entre las entidades recurrentes (ONGS «Access Info Europe» y «Andalucía Acoge»), el objeto del presente recurso contencioso-administrativo y las pretensiones deducidas conducen a que no cabe reconocer la necesaria legitimación activa a los recurrentes pues los fines estatutarios de dichas entidades no les confieren un interés legítimo, que pueda identificarse como un interés propio específico y concreto en la impugnación del Acuerdo sobre el Fondo de Contingencia con base en su falta de ajuste a la legalidad presupuestaria.

En efecto, los Estatutos de la primera de las Organizaciones, «Access Info Europe», establecen en su artículo 3º como objeto social lo siguiente:

«Artículo 3- Fines

El mandado de Access Info es promover y proteger el derecho al acceso de la información en Europa como herramienta para defender los derechos humanos, para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y para hacer responsables a gobiernos y otros órganos privados y públicos.

Access Info trabaja para asegurar el reconocimiento total del derecho del público a la información como derecho humano fundamental por parte de todos los órganos nacionales e internacionales relevantes y para asegurar su implementación práctica, en particular por medio de los mecanismos de leyes de acceso a la información (también conocidas como leyes de libertad a la información).

La definición del derecho al acceso a la información usada por Access Info está de acuerdo con la de los órganos del tratado internacional de derechos humanos. El comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido el derecho al acceso a la información como una parte inherente del derecho a la libertad de expresión, así como la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos. Este derecho abarca el derecho fundamental de toda persona de recibir información de órganos públicos, además de órganos privados que realicen funciones públicas y/o en los casos en los que la información sea necesaria para proteger otros derechos. Este derecho transfiere obligaciones de transparencia tanto proactiva como reactiva a los órganos que deben cumplirlas. Están permitidas por la ley internacional excepciones limitadas al derecho, pero deben ser consistentes con aquellas establecidas por los tratados internacionales de derechos

humanos y la Convención al Acceso de Documentos Oficiales del Consejo Europeo, y deben someterse a las pruebas de estar definidas por ley y necesarias en una sociedad democrática, además de una aplicación caso por caso de pruebas de daños e interés público.

La asociación llevará a cabo acciones en Europa y en el resto del mundo con los objetivos generales de:

>> La promoción y protección del derecho al acceso a la información;

>> La promoción de un gobierno abierto que maneje la transparencia, la participación y mecanismo de responsabilidad;

>> La promoción y protección del derecho asociado a la libertad de expresión y el intercambio libre de información;

>> La promoción del derecho a la privacidad y un equilibrio apropiado entre privacidad y transparencia en sociedades democráticas;

>> La promoción de la integridad y responsabilidad del gobierno y del sector privado, la reducción de la corrupción y controles democráticos del "lobbying";

>> La promoción y protección del derecho de toda persona a participar en asuntos públicos;

>> La promoción de la democracia, los derechos humanos y libertades fundamentales con medidas que incluyen la promoción de la transparencia y de la responsabilidad.»

Y en su artículo 4º:

«Para el cumplimiento de cada uno de estos objetivos se plantean las siguientes actividades:

(...)

>> Promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la integridad de todos los poderes públicos, por medio de proyectos que promuevan la transparencia, el acceso a la información, la participación pública y la lucha contra la corrupción; desarrollo de campañas para promover el conocimiento de estándares relacionados a estos derechos y para su debido reconocimiento legal; cooperación internacional para promover estándares en materia de estos derechos;

(...)

>> Campañas y litigios para combatir la falta de transparencia y el secretismo y reformar las leyes que los favorecen o que restringen o impiden el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación pública.

(...)

Se razona en conclusiones que teniendo en cuenta estos fines y el objeto social de esta Organización y dado que los reproches jurídicos esenciales contenidos en la

demanda giran en torno a la ruptura del principio de transparencia exigible en el ámbito presupuestario y en particular en el uso del Fondo de Contingencia, se encuentra plenamente legitimada para promover el presente recurso en cuanto supone una contribución a su fin social de promover y proteger el derecho de acceso a la información y a la aplicación del principio de transparencia exigible a las Administraciones Públicas.

Respecto a «Andalucía Acoge», es una federación de asociaciones que tiene como fines sociales los siguientes:

«Son fines de la Federación Andalucía Acoge:

a. Defender los derechos fundamentales laborales, sociales, políticos o de cualquier índole de las personas migrantes, incluyendo refugiadas, apátridas y personas con necesidad de protección internacional o asilo, desde una perspectiva igualitaria, al margen de su edad, adultos, jóvenes o menores, género, condición social, cultura, religión o cualquier otra circunstancia.

b. Facilitar y potenciar el acceso normalizado de dichas personas a los recursos y bienes de la comunidad en igualdad de condiciones que la población autóctona, promoviendo su desenvolvimiento autónomo En el entorno cotidiano.

c. Promover una conciencia integradora y de justicia social en el conjunto de la ciudadanía a través de la sensibilización, la denuncia de la vulneración de derechos y la incidencia política; impulsando la mejora de la legislación y una ciudadanía basada en la residencia y en los valores de la diversidad cultural y étnica, así como de la singularidad individual.

d. Facilitar la participación social a través del voluntariado; haciendo del mismo, la base del trabajo de la Federación para promover una sociedad constituida por una ciudadanía activa y participativa.

e. Representar a todas las Asociaciones componentes de la Federación en actuaciones supralocales (autonómicas, estatales internacionales), tanto ante la administración pública como ante cualquier órgano o institución que sea de interés común para las asociaciones federadas.

f. Informar a las entidades federadas de todas las cuestiones de común interés, así como facilitar y potenciar la comunicación entre ellas.

g. Realizar actuaciones a escala autonómica y estatal aprobadas por la Asamblea General de la Federación, así como representar y gestionar ante la administración pública las posibles soluciones a las necesidades de las personas migrantes definidas en el art. 3.a.

h. Fomentar y desarrollar acciones de cooperación al desarrollo, codesarrollo y educación al desarrollo.

i. Crear o participar en redes junto con otras entidades, públicas o privadas, nacionales o internacionales, que pretendan los mismos fines que la Federación.

j. Promover acciones dentro del campo de la igualdad, no discriminación, lucha contra la xenofobia y otras formas de discriminación.



k. Promover acciones dirigidas a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

l. Promover, sistematizar, realizar y/o divulgar estudios y/o análisis y/o investigaciones sobre migración, diversidad o ciudadanía, así como de cualquier otra temática recogida en los artículos 3º y 4º de los presentes estatutos.

m. Promover acciones de lucha contra cualquier tipo de trata y/o explotación con seres humanos; sea con fines de explotación sexual, laboral y/o de otra índole.»

Aduce, que «Andalucía Acoge» ha sido parte en diferentes recursos contencioso administrativos dirigidos a la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes y que así se ha reconocido legitimación activa en la impugnación del RD 557/2011, de 20 de Abril, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social. Y considera que esta función de defensa de los derechos humanos de los migrantes le legitima para denunciar el incumplimiento de los principios y disposiciones de la Ley General Presupuestaria y los defectos de motivación del Acuerdo que considera preocupantes en un contexto en el que se aduce «esa partida extraordinaria ha sido utilizada para la financiación de operaciones policiales por parte de las fuerzas de seguridad marroquíes que conllevan tratos inhumanos y denigrantes a la población migrante en Marruecos».

Respecto a D. Jose Augusto. la legitimación se encuentra en su condición de contribuyente «con un interés legítimo y directo que el Fondo de Contingencia sea usado de acuerdo con el principio de excepcionalidad que le es propio y el cumplimiento de los requisitos de los *artículos 50 y 55 de la LGP* » y en fin, para aducir la ruptura de dicho principio para demostrar que el Acuerdo ha sido usado para financiar una decisión política discrecional que rompe la voluntad expresada del Parlamento a través de los PGE de 2018, y en tanto que ciudadano con derecho a que el destino de su contribución sea decidido por las Cortes Generales y no por el Gobierno.

Pues bien, como se ha dicho, el interés base de la legitimación es, con arreglo a la doctrina constitucional ( *STC 257/1989, de 22 de diciembre* ), un interés en sentido propio, cualificado o específico, de tal forma que la anulación del acto produzca de modo inmediato un efecto positivo (obtener un beneficio) o negativo (evitar un perjuicio), actual o futuro pero cierto, y presupone, por tanto, que la actuación administrativa que se impugna repercuta, directa o indirectamente, de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente en hipótesis, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación.

Las dos partes recurrentes que se constituyen como ONG, «Andalucía Acoge» y «Access Info Europe» invocan como presupuesto de su interés el ser sendas organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos y a la transparencia de las actuaciones de los gobiernos. Por consiguiente, de prosperar su acción la anulación del acto comportaría, a su juicio, un beneficio, en cuanto supondría una contribución a su fin social de promover y proteger el derecho de acceso a la información y a la aplicación del principio de transparencia exigible a las Administraciones Públicas. Por otra parte, entienden que la función de defensa de los derechos humanos de los migrantes les legitima para denunciar el incumplimiento de los principios y disposiciones de la Ley General Presupuestaria y los defectos de

motivación del Acuerdo, que se consideran preocupantes en el contexto en que se ha utilizado la partida extraordinaria, ya que conllevan tratos inhumanos y denigrantes a la población migrante en Marruecos.

Pues bien, no hay duda de que se trata de dos asociaciones que tienen por objeto la transparencia en la actividad gubernamental y la defensa de los derechos humanos, extremos no controvertidos. No obstante, por muy amplio que sea el objeto y los fines de sus Estatutos, no se advierte la concurrencia de un interés legítimo y específico a que se declare que el Fondo de Contingencia efectivamente resultaba contrario a las exigencias de la Ley General de Presupuestos, y concretamente, a los preceptos que regulan la ampliación y tramitación de los créditos suplementarios, siendo precisamente su pretensión obtener una declaración en este sentido, y ésta la perspectiva desde la que debería enjuiciarse y en su caso, anularse el reseñado Fondo.

Y es que por mucha amplitud que quiera otorgarse al concepto de

«interés legítimo» al que se refiere el *artículo 24 de la Constitución*, como presupuesto para obtener la tutela judicial efectiva, no debe ser tanta como para que se confunda con el mero interés por la legalidad; como es este caso en el que se razona en la demanda sobre la nulidad del Fondo por no haber respetado los principios y criterios que rigen en el ámbito presupuestario y la voluntad del Parlamento en esta aspecto ya que, salvo en supuesto expresamente previsto por la ley en determinados sectores del ordenamiento jurídico, la acción pública no está reconocida en el sistema procesal contencioso-administrativo, ni viene impuesta por el *artículo 23.1 de la Constitución*, al referirse este artículo a la participación política en asuntos públicos.

En suma, son varias las razones que llevan a esta Sala a rechazar ese interés:

a) En primer lugar, respecto a las ONGs no se acredita el interés singular o específico pues no se acredita de forma suficiente en qué medida la anulación del Fondo de Contingencia, que tiene por objeto la cooperación con las autoridades marroquíes para frenar la migración irregular pueda implicar un beneficio o ventaja para dichas entidades, que lo que denuncian es, repetimos, el desajuste del Fondo de Contingencia al principio de legalidad presupuestaria y la actuación del Gobierno respecto a la decisión del Parlamento. La anulación del Fondo no implicaría por sí un beneficio para la ONG «Acces Europe Info» pues sus fines estatutarios se refieren en esencia al logro de una mayor transparencia en la actuación gubernamental, interés genérico que no guarda relación directa y singular con el Acuerdo impugnado que decide destinar una partida al Fondo de Contingencia para frenar o limitar la migración irregular. En efecto, lo que sustenta la impugnación en la demanda es la quiebra de los principios de la ley presupuestaria, sin que se refiera a la falta de transparencia del Acuerdo en sí mismo o a la oportunidad, sino en lo que se refiere a la gestión del Fondo de Contingencia, cuestión ajena a lo que aquí se debate. Así pues, si bien su pretensión debería fundarse en beneficiar a sus fines de transparencia, los fundamentos de su pretensión anulatoria, como antes se dijo, son que la tramitación del Fondo no se ajusta a las reglas de modificación del crédito presupuestario LGP, sin que se cuestione la partida en sí misma, como se afirma en la demanda en la que se sostiene que «no se trata de cuestionar la oportunidad de la firma de un acuerdo bilateral entre dos Estados» destinada a la limitación de la presión migratoria irregular, cuyo descenso -que se afirma en la demanda- tampoco se justifica.

b) En segundo término, tampoco cabe apreciar un interés legítimo en la entidad «Andalucía Acoge» en lograr la nulidad del Fondo de Contingencia por razón de

la quiebra de la legalidad presupuestaria, pues las consideraciones sobre el contenido del Fondo destinado como hemos dicho a la contención de la migración irregular, tampoco presentan una relación directa con la defensa de los derechos humanos que constituye el objeto de la Asociación. Es cierto que en un pasaje de su escrito de conclusiones se hace referencia a la utilización del Fondo de Contingencia para fines diferentes, citando la posible y eventual vulneración de derechos de los migrantes que quieran acceder a nuestro país. No obstante, como implícitamente se reconoce, se trata de una mera hipótesis o eventualidad que no viene a sustentar un interés actual, específico y singular en la anulación del Fondo de Contingencia por dicha razón de un supuesto uso contrario a los derechos humanos, algo que no puede presumirse y que en modo alguno resultaría amparado por el reseñado Fondo.

La idea de que la anulación del acto comporte inexorablemente una ventaja a ambas ONGS no se acredita y únicamente se aduce como mera hipótesis la posible lesión de derechos humanos siendo así que no cabe cuestionar una actuación en el ámbito de las relaciones internacionales con el presupuesto no justificado de su ilicitud, sin la aportación de indicios de tal afirmación.

c) En fin, tampoco cabe reconocer legitimación a Don Jose Augusto. para la impugnación del meritado Acuerdo del Consejo de Ministros en su condición de «contribuyente» y en su interés en que el Fondo se ajuste al principio de excepcionalidad y a los *artículos 50 y ss de la LGP* , pues eso sería tanto como reconocer un mero interés en la legalidad, que ya hemos dicho, no se reconoce en este ámbito. Entender lo contrario sería propiciar una acción pública no prevista en el ordenamiento jurídico, ni en ninguno de los preceptos invocados por el recurrente para impugnar la actuación del Consejo de Ministros con sustento en la quiebra de las previsiones de la Ley General presupuestaria. En fin, no se acredita, un interés suficiente y distinto del de cualquier persona por la legalidad, de modo que no cabe reconocer legitimación al aludido Sr. Jose Augusto.

**CUARTO.-** Con arreglo al *art. 139 LJCA* , deben imponerse las costas a las demandantes cuyas pretensiones han sido íntegramente desestimadas. Haciendo uso de la facultad contemplada en dicho precepto legal y consideradas las características del asunto, quedan las costas fijadas en un máximo de 2.000 €; por todos los conceptos.

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad EL REY,

## **FALLO**

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

1.- Que debemos DECLARAR LA INADMISIBILIDAD del presente recurso contencioso administrativo número 386/2019 interpuesto por D. Jose Augusto. y las ONGs ACCESS INFO EUROPE y ANDALUCÍA ACOGE, contra el

Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 19 de julio de 2019, por el que se autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia por importe de 30 millones de euros y la concesión de un suplemento de crédito en el presupuesto del Ministerio del Interior por la citada cuantía, con el objeto de contribuir a la financiación del despliegue de las autoridades marroquíes en sus actividades de lucha contra la inmigración irregular, el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos, por falta de legitimación.

2.- Imponer las costas procesales a las demandantes conforme a lo expresado en el fundamento de derecho cuarto.

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

Así se acuerda y firma.

-D. Eduardo Espín Templado. -D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. -D. Eduardo Calvo Rojas. -D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech. -D. José Maria del Riego Valledor. -D. Diego Córdoba Castroverde. - D. Fernando Román García.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excma. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.-Firmado.