

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de Abril de 2010 (rec.278/2008)

### **SENTENCIA**

Madrid, a veintiocho de abril de dos mil diez.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, han promovido FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA, ASOCIACIÓN FEMINISTA LEONESA FLORA TRISTÁN y ASOCIACIÓN DE AYUDA A MUJERES VÍCTIMAS DE AGRESIONES SEXUALES Y VIOLENCIA DOMÉSTICA (A.D.A.V.A.S.), representadas por las Procuradoras doña MARÍA JESÚS GONZÁLEZ DÍAZ y doña MARÍA LUZ ALBACAR MEDINA, contra la resolución del Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia de fecha 19 de diciembre de 2007 (dictada por delegación de la Ministra titular del Departamento), por la que se inadmitió el recurso de alzada interpuesto por las expresadas asociaciones ante el Presidente del Gobierno contra el Proyecto de *Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de septiembre de 2007*, en el particular relativo a la omisión en dicho Proyecto del Informe de Impacto de Género. Ha sido parte en autos la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES**

PRIMERO.- Por escrito de 17 de marzo de 2008 las asociaciones expresadas en el encabezamiento de esta sentencia presentaron ante esta Sala demanda de recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaron pertinentes, solicitan sentencia estimatoria del recurso por la que se anule la resolución recurrida y se condene al Ministerio de Economía y Hacienda a la obligatoriedad de elaborar Informe de Impacto de Género de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008 y en años sucesivos dicho Informe se acompañe al Proyecto de Ley de Presupuestos, remitiéndoselo a las asociaciones impugnantes, así como al Consejo de Ministros, Secretaría General de Políticas de Igualdad, Congreso de Diputados, Senado y Comisión Mixta Congreso-Senado por los Derechos de la Mujer.

SEGUNDO.- Del indicado escrito de demanda se dio traslado al Abogado del Estado para que la contestara y, formalizada dicha contestación por escrito de 22 de septiembre de 2008, solicitó en el suplico que se dicte sentencia por la que se inadmita o, subsidiariamente, se desestime el recurso.

TERCERO.- Concluido el proceso, la Sala señaló, mediante providencia, la audiencia del día 20 de abril de 2010 para su votación y fallo, fecha en la que, efectivamente, se votó y falló el recurso.

VISTO siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. JESUS CUDERO BLAS, quien expresa el parecer de la Sala.

### **FUNDAMENTOS**

PRIMERO.- Se impugna en el presente proceso la resolución del Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia de fecha 19 de diciembre de 2007 (dictada por delegación de la Ministra titular del Departamento), por la que se inadmitió el recurso de alzada interpuesto por FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA, ASOCIACIÓN FEMINISTA LEONESA FLORA TRISTÁN y ASOCIACIÓN DE AYUDA A MUJERES VÍCTIMAS DE AGRESIONES SEXUALES Y VIOLENCIA DOMÉSTICA (A.D.A.V.A.S.) ante el Presidente del Gobierno contra el Proyecto de *Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de septiembre de 2007*, en el particular relativo a la omisión en dicho Proyecto del Informe de Impacto de Género.

Según consta en autos, las asociaciones citadas -junto al FORO FEMINISTA MARÍA DE MAEZTU, que no es parte en el presente proceso- dirigieron un escrito al Presidente del Gobierno, con fecha 15 de noviembre de 2007, en el que interponían recurso de alzada "por acto de trámite presunto" consistente en la "omisión por el Ministerio de Economía y Hacienda del Informe de Impacto de Género del Proyecto de *Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de septiembre de 2007*". Fundamentaban tal impugnación en la vulneración de la *Ley 30/2003, de 13 de octubre* (por la que se modificó la Ley del Gobierno), por cuanto dicha norma exigía imperativamente que los anteproyectos que habían de configurar los Ministerios competentes debían incorporar un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo. El acto recurrido conculcaba también, a juicio de las demandantes, el artículo 19 de la *Ley Orgánica 3/2007*, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en cuanto el mismo exige que los proyectos de disposiciones de carácter general y planes de especial relevancia sometidos a aprobación del Consejo de Ministros incorporen un informe sobre su impacto por razón de género. Para tales asociaciones la decisión en cuestión era impugnable en vía administrativa por tratarse de un acto de trámite que incide directa e indirectamente en el fondo del asunto (el contenido de los Presupuestos Generales del Estado para 2008) y produce un perjuicio irreparable al derecho e interés legítimos a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

La resolución ahora recurrida inadmite el recurso interpuesto por entender, fundamentalmente, que al ser el Proyecto de Ley de Presupuestos

Generales del Estado un acto que forma parte de un procedimiento legislativo, no cabe frente al mismo recurso administrativo alguno.

En su escrito de demanda -además de resaltar el carácter preceptivo del informe omitido, destacar su incidencia en los intereses legítimos a la promoción de la igualdad y señalar la importancia de los Presupuestos del Estado en la consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres- se defiende la impugnabilidad del acto recurrido por dos razones: la primera, porque el artículo 26 de la Ley del Gobierno permite el control e impugnación de todas las actuaciones y omisiones del Gobierno por los cauces que correspondan; la segunda, porque el principio "pro actione" proscribire interpretaciones formalistas que limiten el derecho a la tutela judicial efectiva, reclamándose en este supuesto una decisión en cuanto al fondo que determine si la omisión del Informe de Impacto de Género es o no antijurídica, si constituye vicio de nulidad del anteproyecto de ley y si, en su caso, puede convalidarse mediante la emisión con posterioridad de tal Informe.

El Abogado de Estado interesa, como primera pretensión, la declaración de inadmisibilidad del recurso al atacarse en el mismo un acto no susceptible de impugnación jurisdiccional y, subsidiariamente, se solicita la desestimación del recurso por considerar el representante de la Administración que el Informe de Impacto de Género no tiene carácter preceptivo, de manera que su omisión no determinaría la existencia de vicio invalidante alguno.

SEGUNDO.- Se alega por el Abogado del Estado, con amparo en el artículo 69.c) de la Ley Jurisdiccional en relación con el artículo 25 de dicho Cuerpo legal, la inadmisibilidad del recurso por recaer el mismo sobre una actividad no susceptible de impugnación. Para el representante de la Administración nos hallamos ante un trámite del procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que, por su naturaleza, no se integra en procedimiento administrativo alguno lo que determina que dicho acto no sea susceptible de revisión en sede jurisdiccional.

Con independencia de si la calificación del acto que se recurre efectuada por el Abogado del Estado (como trámite integrado en el procedimiento legislativo) es o no acertada -en los términos que más adelante analizaremos-, es lo cierto que la causa de inadmisibilidad invocada no puede ser admitida. Los argumentos que aduce el representante de la Administración en el primer fundamento de su escrito de contestación a la demanda coinciden, cabalmente, con el razonamiento esencial (y único) de la resolución recurrida: el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado no es un acto que se inserta en un procedimiento administrativo sino un trámite de la primera fase del procedimiento legislativo que culmina con la aprobación, en su caso, de la Ley de Presupuestos en los términos previstos en el artículo 134 de la Constitución.

La actuación que se somete al enjuiciamiento de la Sala en este proceso no es, directamente, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino la decisión del Ministerio de la Presidencia de inadmitir el recurso de alzada deducido por las asociaciones actoras contra dicho proyecto de Ley, declaración que se ampara en la circunstancia de que el acto impugnado en alzada no forma parte de un procedimiento administrativo, por lo que no resulta susceptible de recurso en sede administrativa.

Es evidente que tal declaración de inadmisión sí es susceptible de impugnación en vía jurisdiccional, de suerte que el enjuiciamiento que ha de efectuarse por esta Sala consiste, en primer lugar, en determinar la conformidad o disconformidad a Derecho de la decisión impugnada, lo que obliga a analizar si, efectivamente, el recurso de alzada debió o no ser admitido.

TERCERO.- El artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas) del Procedimiento Administrativo Común) permite, ciertamente, la interposición de recurso de alzada frente a los actos de trámite "si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos". Tal precepto, sin embargo, parte de un presupuesto ineludible: las resoluciones o los actos de trámite cualificados que pueden ser impugnados deben estar sujetos al Derecho Administrativo, pues sólo en tal supuesto podrán cuestionarse a través de los recursos administrativos e impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Desde esta perspectiva, por tanto, lo primero que ha de determinarse es si el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado es o no una actividad "sometida al Derecho Administrativo". Y en este punto debe adelantarse que la Sala coincide plenamente con la resolución recurrida. Como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1998, dictada en el recurso de casación núm. 7250/1994 y citada en la decisión impugnada, el procedimiento legislativo tiene carácter bifásico en la medida en que está integrado por dos fases: la primera (residenciada en el Poder Ejecutivo) comprende la elaboración -respetando los trámites correspondientes- del anteproyecto de ley y su posterior aprobación por el Consejo de Ministros; la segunda (en las Cortes Generales) incluye la tramitación en sede parlamentaria del proyecto presentado y finaliza, en su caso, con su aprobación.

De esta forma, como señala expresamente la sentencia del Tribunal Supremo citada, "la actuación ministerial para elaborar el anteproyecto es ya trámite del procedimiento de elaboración de la ley", conclusión que debe extraerse del tenor del artículo 22.2 de la Ley del Gobierno, que afirma que "el procedimiento de elaboración del proyecto de ley (...) se iniciará en el Ministerio o Ministerio

competentes",

Esta especial naturaleza jurídica del proyecto (y anteproyecto) de *ley permite extraer una primera* importante consecuencia: dicha actuación gubernativa no se inserta en procedimiento administrativo alguno ni, por tanto, debe reputarse sometida al Derecho Administrativo, sino que forma parte -como trámite esencial de esa primera fase- del procedimiento legislativo, cuyo desenvolvimiento no es susceptible de impugnación en vía administrativa a través de ninguno de los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Común.

CUARTO.- Procede entonces, y sin necesidad de otros razonamientos, desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto al ser ajustada a Derecho la resolución recurrida, pues la misma inadmitió el recurso de alzada precisamente en atención al razonamiento expresado en el fundamento de derecho anterior.

Frente a ello no puede aducirse que el *artículo 26 de la Ley del Gobierno* permite el control e impugnación de todas las actuaciones y omisiones del Gobierno por los cauces que correspondan. Precisamente tal impugnación debe efectuarse, como la propia parte recurrente señala, "por los cauces que correspondan", de suerte que la improcedencia del trámite utilizado por las asociaciones interesadas determina, por imperativo del propio precepto aducido, la inadmisión de la pretensión impugnatoria por no ser el "cauce" legalmente previsto.

Por lo demás, la decisión adoptada no supone, como parece pretenderse, una "interpretación formalista contraria al derecho a la tutela judicial efectiva". El derecho constitucional que se invoca no impide, desde luego, que los órganos jurisdiccionales dicten resoluciones que no aborden el fondo del asunto cuanto concurra un hecho que, legalmente, impida efectuar dicho pronunciamiento. Si, como sucede en el supuesto de autos, la Sala considera que la actuación recurrida -por su inserción en un procedimiento legislativo- no es susceptible de impugnación en sede administrativa, es claro que tal circunstancia impide pronunciarse sobre el fondo (la eventual nulidad del proyecto de ley por carecer del informe que se califica como preceptivo), quedando satisfecho el derecho constitucional que se dice vulnerado con dicha declaración y con la justificación que se contiene en esta sentencia en cuanto a la normativa aplicable y la interpretación jurisprudencial más arriba expresada.

Por último, declarada la inadmisión, por el motivo expuesto, del recurso de alzada que habían deducido las recurrentes, resulta improcedente -por innecesario- pronunciarse sobre el carácter (preceptivo o no) del Informe de Impacto de Género cuya omisión determinó la impugnación articulada por las demandantes pues, en todo caso, no podía recurrirse en sede administrativa el trámite (anteproyecto o proyecto de ley) que forma parte del procedimiento legislativo en cuestión.

QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional*, no procede la imposición de las costas procesales a ninguna de las partes al no haber actuado las mismas con temeridad o mala fe en defensa de sus pretensiones procesales.

Por lo expuesto,

## **FALLO**

Que desestimando el recurso contencioso-administrativo núm. 278/2008, interpuesto por FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA, ASOCIACIÓN FEMINISTA LEONESA FLORA TRISTÁN y ASOCIACIÓN DE AYUDA A MUJERES VÍCTIMAS DE AGRESIONES SEXUALES Y VIOLENCIA DOMÉSTICA (A.D.A.V.A.S.), representadas por las Procuradoras doña María Jesús González Díaz y doña M<sup>a</sup> Luz Albarca Medina, contra la resolución del Secretario General Técnico del Ministerio de la Presidencia de fecha 19 de diciembre de 2007 (dictada por delegación de la Ministra titular del Departamento), por la que se inadmitió el recurso de alzada interpuesto por las expresadas asociaciones ante el Presidente del Gobierno contra el Proyecto de *Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de septiembre de 2007*, en el particular relativo a la omisión en dicho Proyecto del Informe de Impacto de Género, debemos declarar y declaramos la expresada resolución ajustada a Derecho, sin imposición de las costas del procedimiento.