

Para reconocer legitimación activa a una fundación en un proceso contencioso-administrativo, ha estarse a la cuestión de fondo debatida en cada proceso establecida a partir de los fines estatutarios y su naturaleza

07/10/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 4.ª

Sentencia 679/2025, de 02 de junio de 2025

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 1439/2023

Ponente Excmo. Sr. ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO

En Madrid, a 2 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º. 1439/2023, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña María Yolanda Ortiz Alfonso, en nombre y representación de la Fundación Hay Derecho, asistida de la letrada doña Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado contra el auto 22 de diciembre de 2022, dictado por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo n.º 1927/2022, desestimatorio del recurso de reposición contra el auto de 24 de noviembre de 2022, confirmatorio de la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la representación procesal de la Fundación Hay Derecho contra la Orden ETD/883/2022, de 13 de septiembre, por la que se nombra miembro del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores a don Jose Antonio, ante la falta de legitimación activa.

Se ha personado, como parte recurrida, la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, se siguió el recurso contencioso-administrativo n.º. 1927/2022, interpuesto por la representación procesal de la Fundación Hay Derecho frente a la Orden ETD/883/2022, de 13 de septiembre, por la que se nombra miembro del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores a don Jose Antonio, publicado en el BOE de 14 de noviembre de 2022.

En el citado recurso contencioso-administrativo, recayó auto el 24 de noviembre de 2022, cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente: "INADMITIR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la FUNDACIÓN HAY DERECHO contra la Orden ETD/883/2022, de 13 de septiembre, por la que se nombra miembro del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores a D. Jose Antonio, ante la falta de legitimación activa en relación al acto recurrido ex art. 69 b) de la LJCA. La presente se notificará a las partes personadas y al D. Jose Antonio ex art. 270 de la LOPJ."

Auto recurrido en reposición por la representación procesal de la Fundación Hay Derecho y resuelto por auto de 22 de diciembre de 2022, en cuya parte dispositiva se acuerda: "DESESTIMAR el recurso de

reposición interpuesto contra el auto de la Sala de fecha 24/11/2022, resolución que se confirma en su integridad en la inadmisibilidad del recurso declarada por falta de legitimación activa del recurrente.

Con imposición de las costas del recurso de reposición al recurrente en los términos que resultan del último fundamento del presente.

Si bien el presente recurso de reposición se ha tramitado sin la intervención del Sr. Jose Antonio al no haberse personado en forma pese a haber sido emplazado para ello, se le ha de notificar la presente resolución ex art. 270 de la LOPJ.

Firme el presente procédase al archivo.”

SEGUNDO.- Contra este auto fue preparado recurso de casación por la representación procesal de la Fundación Hay Derecho y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 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 28 de febrero de 2024, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Fundación Hay Derecho en los siguientes términos:

“1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1439/2023, preparado por la representación procesal de la Fundación Hay Derecho, contra el auto de 22 de diciembre de 2022, que desestima recurso de reposición interpuesto frente al auto de 24 de noviembre de 2022, dictado por la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso n.º 1927/2022.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar los requisitos que han de reunir las fundaciones para ostentar legitimación activa para la impugnación de nombramientos de consejeros de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

El artículo 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en relación con el artículo 24.1 de la CE.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.”

CUARTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el 26 de abril de 2024, la parte recurrente solicitó que se dicte sentencia por la que:” estime el presente recurso procediendo a la anulación del auto recurrido y declarando que la FHD ostenta legitimación activa para recurrir.”

QUINTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 16 de mayo de 2024, la Administración General del Estado presentó escrito el 28 de junio de 2024 solicitando:”dicte sentencia desestimatoria del recurso, confirmando la sentencia recurrida y fijando la doctrina que resulta de dicha desestimación.”

SEXTO.- Mediante providencia de 10 de marzo de 2025, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 27 de mayo de 2025, fecha en la que tuvieron lugar, designándose magistrado ponente al Excmo. Sr. don Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el 29 de mayo de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Fundación Hay Derecho (FHD) recurre en casación el auto n.º 1330/2022, de 24 de noviembre, dictado por Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo de la Audiencia Nacional en el procedimiento ordinario 1927/2022, donde impugnó la Orden ETD/883/2022, de 13 de septiembre, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por la que se nombra miembro del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores a don Jose Antonio.

El auto, confirmado en vía de reposición por otro de 22 de diciembre de 2022, declaró la inadmisibilidad por apreciar la falta de legitimación activa de la FHD.

La Sala de la Audiencia Nacional parte de la doctrina que sobre el interés legítimo ha venido fijando esta Sala Tercera, para lo que hace cita de los ATS de 22 de febrero de 2022 (recursos 328, 329 y 331/2021), dictados en relación con la legitimación activa de una asociación, y de la STS de 2 de noviembre de 2021 (recurso 76/2020), esta referida a la legitimación de un partido político para la impugnación de un nombramiento discrecional de un alto cargo.

Con ese apoyo dice que para tener legitimación es necesario alegar y acreditar un interés legítimo propio que trascienda de la mera defensa de la legalidad y que, en función de lo pretendido (i) esté conectado con la supuesta falta de idoneidad del nombrado y con la posibilidad de que surjan conflictos de intereses en su desempeño como consejero de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) por razón del vínculo matrimonial con un miembro del Gobierno y, (ii) repercuta o pueda repercutir de algún modo y de forma efectiva en la esfera jurídica de la FHD.

En función de ello y después de transcribir las alegaciones empleadas por la FHD para justificar su legitimación, la Sala de instancia resalta, en primer lugar, que no se trata de un supuesto de reconocimiento de acción popular y que la recurrente, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (TRLMV), tampoco se encuentra entre los operadores sujetos a regulación y por tanto objeto de acción directa por parte de la CNMV como órgano regulador de la actividad administrativa del sector regulado del mercado de valores.

Ya, en segundo lugar, declara que los intereses estatutarios que se alegan no constituyen un título legitimador concreto pues no autorizan a la recurrente a erigirse en representante de la sociedad en defensa de intereses colectivos en todas las actuaciones de la comisión, sin que la FHD pueda tener legitimación para discutir la idoneidad o no del nombrado en razón de los fines estatutarios alegados (defensa de la legalidad, mejora del ordenamiento jurídico, defensa de la neutralidad de las instituciones y en especial de los organismos reguladores, evitando arbitrariedades y abusos de poder).

Por todo ello, concluye negando la existencia de un vínculo cualificado entre los fines de la fundación recurrente que se reivindican y la actividad administrativa impugnada y, por tanto, declarando la inadmisión del recurso ante la concurrencia de la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa, prevista en el art. 69.b) de la LJCA.

SEGUNDO.- Por auto dictado el 28 de febrero 2024 por la Sección Primera de esta Sala, se acordó admitir a trámite el recurso de casación y se fijó como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia:

"Determinar los requisitos que han de reunir las fundaciones para ostentar legitimación activa para la impugnación de nombramientos de consejeros de la Comisión Nacional del Mercado de Valores."

El auto, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otros si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso ex artículo 90.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), identificada como precepto a interpretar el artículo 19.1.a) de la LJCA, en relación con el artículo 24.1 de la Constitución(CE).

TERCERO.- El escrito de interposición presentado por la FHD cuestiona la decisión de inadmisión adoptada en la resolución judicial impugnada por considerar que realiza una interpretación restrictiva

de la legitimación con vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, resultado contraria al artículo 19.1.a) de la LJCA, en relación con el artículo 24.1 de la CE.

Se apoya para ello en la doctrina fijada por esta misma Sala y Sección en numerosas sentencias dictadas en relación con asociaciones de todo tipo y de partidos políticos, donde partimos de definir el "interés legítimo" del artículo 19.1.a) de la LJCA como "el nexo que une a esa persona con el proceso de que se trata y se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético)".

Tras ello, hace cita de dos sentencias de esta Sala y Sección dictadas en fechas posteriores al auto impugnado y referidas a la legitimación de fundaciones, concretamente, la sentencia 120/2023, de 2 de febrero (recurso contencioso administrativo 431/2022), donde reconocimos esa legitimación a la fundación Toro de Lidia para impugnar el Real Decreto 210/2022, de 22 de marzo; y, de manera más específica, la sentencia 1611/2023, de 30 de noviembre (recurso 918/2022), donde a la propia fundación aquí recurrente se le reconoció legitimación activa para poder impugnar el nombramiento de la Presidencia del Consejo de Estado.

Con apoyo directo en esta última sentencia, reclama el reconocimiento de legitimación para impugnar en nombramiento del Sr. Jose Antonio como vocal de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) pues se trata del nombramiento para un organismo regulador con innegable trascendencia en el ámbito económico y social, destacando la relevancia de las funciones que el artículo 13 de la Ley 24/1998, de 28 de julio, del Mercado de Valores (LMV) encomienda a la citada Comisión. En este ámbito alega que los méritos, la profesionalidad y la neutralidad de las instituciones públicas son pilares esenciales del Estado de Derecho e integran uno de sus fines fundacionales junto con la lucha contra la arbitrariedad y el abuso de poder, habiéndole dedicado numerosas investigaciones, foros, conferencias y artículos tanto técnicos como de opinión, como ya ha puesto de manifiesto y le ha sido reconocido por la Sala.

Sostiene que la FHD tiene un interés cualificado y legítimo al amparo de lo dispuesto en el art. 19.1 a) LJCA, y que no se trata de un caso de mera autoatribución estatutaria. Afirma que dada su posición efectiva y evidente en la defensa del Estado de Derecho en general y de los principios de mérito y capacidad en los nombramientos en el sector público en particular, también en este caso, debe reconocérsele la legitimación denegada en la resolución judicial de instancia para cuestionar y solicitar la nulidad el nombramiento del Sr. Jose Antonio por los dos motivos que invoca: (i) por su falta de idoneidad, ya que le niega la condición de persona de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores que exige el artículo 17 de la Ley 24/1998, de 28 de julio, del Mercado de Valores; (ii) por su relación matrimonial con la Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico del Gobierno, Sra. Florencia, y el hecho de ser nombrado por otra Ministra del mismo Gobierno, la Sra. Lucía.

Desde el punto de vista de la actividad de la Fundación y del compromiso con el fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho, nos dice que el beneficio de una sentencia estimatoria sería indudable ya que la Orden recurrida incide de forma concreta en la esfera jurídica de actuación de la FHD, representada por los fines y actividades que contemplan sus Estatutos. Como prueba del alegado beneficio hace cita del efecto favorable y la visibilidad ganada por la FHD como consecuencia de la anulación del nombramiento de la Presidenta del Consejo de Estado. Lo hace patenta con la cita de enlaces o "links" de diferentes medios de comunicación que podrían en valor la actuación de la FHD en su lucha contra las arbitrariedades del poder y en defensa del Estado de Derecho.

CUARTO.- El escrito de oposición de la Administración del Estado comienza alegando la existencia de una abundante y consolidada jurisprudencia de la Sala sobre la legitimación que, alegada y conocida por

las partes en la instancia y referida también en el auto de inadmisión recurrido en casación, evitan una exposición más detenida. Por ello pasa a resumirla aludiendo: (i) al casuismo que predomina en esta materia; (ii) a que la legitimación constituye un presupuesto inexcusable del proceso e implica, desde el punto de vista de su delimitación positiva, la relación entre sujeto y objeto en referencia a un interés en sentido propio, cualificado y específico, así como que, desde su delimitación negativa, además de quedar fuera los casos en que la norma con rango de ley autorice la acción pública o popular, el mero interés de legalidad no constituye sin más el interés legítimo suficiente para habilitar el acceso a la jurisdicción, sin que ello suponga una interpretación contraria al principio *pro actione*; (iii) a que no basta la mera autoatribución estatutaria de legitimación y, finalmente, (iv) a que la legitimación debe probarla quien acude al proceso.

Resalta que el recurso de casación interpuesto se apoya, con los mejores argumentos, en la sentencia de la Sala de 30 de noviembre de 2023 (recurso contencioso administrativo 918/2022), citando también la de 2 de febrero de 2023 (recurso contencioso administrativo 431/2022), pero niega que las alegaciones empleadas por la parte recurrente tengan entidad suficiente para rebatir la inadmisibilidad declarada en el auto impugnado, resaltando que ninguna de esas sentencias resuelven supuestos que guarden identidad con el de autos, destacando que la primera de ellas viene referida al supremo órgano consultivo del Gobierno, de diferente entidad a la CNMV, supervisor de un sector regulado.

A partir de ahí, dedica sus esfuerzos argumentales a las circunstancias concretas del caso, y lo hace resaltando y reconociendo las evidentes diferencias entre las asociaciones y las fundaciones, ello con base en la naturaleza jurídica de éstas, caracterizada por la existencia de unos fines a los que está afecto su patrimonio -base patrimonial- (STC 49/1998, de 22 de marzo), frente a las primeras, cuyo interés será el propio de la misma y el de sus asociados. Pero, a pesar de ello, mantiene que la defensa de uno de sus fines fundacionales, la defensa del Estado de Derecho, no es suficiente para cualificar un interés concreto y diferente al de la mera defensa de la legalidad que la singularice frente al que puedan tener todos los ciudadanos (ya sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, de interés particular o general, de base personalista -asociaciones- o patrimonial -fundaciones), ello cuando se trata de hacer valer su legitimación en un proceso contencioso administrativo frente al nombramiento de un consejero de la CNMV. Considera que esa falta de concreción impide que las previsiones de los artículos 4 y 5 de los Estatutos de la FHD puedan operar como algo distinto de una autoatribución de la legitimación para la defensa de la legalidad. Por ello la resolución impugnada, resultando que la FHD ni siquiera es uno de los operadores sujetos a regulación ni objeto de la actuación de la comisión como órgano supervisor, no apreció la existencia de una relación jurídica unívoca entre la Fundación recurrente y el objeto del recurso de manera que una eventual sentencia estimatoria comportase un efecto útil para la Fundación. Insiste en que tampoco ese efecto útil puede venir representado por la repercusión y notoriedad que a la Fundación pudiese reportar el éxito del litigio, en cuanto que tampoco la cualifican respecto de terceros.

QUINTO.- 1.- El artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción 29/1998 (LJCA) exige a quien quiera interponer un recurso contencioso-administrativo ser titular de un derecho o interés legítimo que se vea afectado por la disposición, actuación administrativa o falta de ella que pretenda impugnar.

Como recientemente hemos dicho en sentencia 1590/2024, de 10 de octubre (recurso contencioso administrativo 933/2023): “Con carácter general, la legitimación activa, en nuestro orden jurisdiccional, es cualificada. Lo que significa que no basta con manifestar una discrepancia con el contenido de una resolución administrativa o una disposición de carácter general, o que la misma sea contraria al ordenamiento jurídico, para proceder a su impugnación. Ha de concurrir, además, una determinada cualidad que habilite al sujeto para actuar como parte demandante en el proceso. Debe mediar, por tanto, una vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso, en definitiva, se precisa un título legitimador.

En concreto, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, la legitimación activa se condiciona a la titularidad de un "derecho" o la concurrencia de un "interés legítimo" (apartado a/). Por lo que hace al caso, cuando se trata de corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos o entidades a que se refiere el artículo 19.1 de la LJCA, han de resultar "afectados" por la actuación impugnada, o habilitados para la defensa de los "derechos o intereses legítimos colectivos" (apartado b/ del artículo 19.1 de la LJCA). Del mismo modo que, respecto de las Entidades de Derecho público, se precisa que el acto o disposición "afecten al ámbito de sus fines" (apartado g/ del mismo artículo 19.1)."

2.- Parece claro que la recurrente no es titular de ningún derecho que haya menoscabado la Orden recurrible en la instancia. Por tanto, se trata de saber si es titular de algún interés legítimo en el que este último incida.

Según se ha visto, los fines fundacionales que mueven a la actora son la defensa del Estado de Derecho en España y la mejora de nuestro ordenamiento e instituciones. En su recurso de casación nos explica, además, las actividades que viene realizando desde hace varios años en relación con la neutralidad y profesionalidad de las instituciones públicas en general y de la CNMV en particular, habiendo dedicado numerosos estudios y artículos a esta cuestión en el blog *Hay Derecho*, destacando en particular el denominado "Estudio sobre la meritocracia en la designación de los máximos responsables del sector público estatal y autoridades independientes" (<https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2020/02/Informe-meritocracia-HD.pdf>). También ha señalado el beneficio o ventaja que obtendría con la estimación de su recurso: evitar el deterioro del Estado de Derecho y de sus instituciones y ver realizados sus fines, cuya trascendencia objetiva no deja de resaltar, y el efecto positivo reputacional que su actuación le conllevó en la impugnación del nombramiento de la Presidenta del Consejo de Estado.

3.- En nuestra sentencia 1661/3023 (recurso contencioso administrativo 918/2022), donde la FHD impugnaba el nombramiento de la Presidenta del Consejo de Estado, tras afirmar que la legitimación se ha de apreciar caso por caso, remarcábamos que existen unas premisas fijas para afrontar el análisis de la cuestión de la legitimación y, así, decíamos que: "en el proceso contencioso-administrativo sólo de manera excepcional cabe la acción pública. Existe únicamente en aquellos supuestos en los que la Ley la prevé expresamente y no nos encontramos ante uno de ellos. Es, desde luego, correcto cuanto alega el Abogado del Estado sobre la insuficiencia de la atribución estatutaria de unos determinados fines u objetivos para, con ese único apoyo, apreciar la legitimación. No obstante, es igualmente verdad que, a partir de esa atribución y mediando otros elementos, sí cabe reconocerla."

Seguidamente hacíamos una síntesis detallada de las resoluciones, ya sea en forma de sentencia o de auto, donde la Sala ha reconocido o no legitimación activa a diversas asociaciones o fundaciones o no la ha reconocido en la medida pretendida por los recurrentes. También hacíamos cita de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 282/2006, que reconoció legitimación activa a una asociación para impugnar la concesión de una distinción a quien fue partícipe en violaciones de derechos humanos, ello por apreciar una relación entre los fines de la asociación recurrente y el concreto motivo en que se fundamentó su impugnación del acto administrativo: "no cabe negar que para la asociación recurrente, en atención a sus fines estatutarios, no es neutral o indiferente el mantenimiento de la norma recurrida".

Después de hacer esa exposición empleábamos estos argumentos: "De las sentencias mencionadas se desprende que, dentro del casuismo que predomina en esta materia, hay una pauta en cuya virtud se aprecia interés legítimo en los recurrentes y, por tanto, su legitimación. No es otra que su relación con la cuestión de fondo debatida en cada proceso, no en términos hipotéticos o abstractos, sino establecida, a partir de los fines estatutarios de cada asociación o fundación y de su respectiva naturaleza a partir de la actuación efectiva que ha desplegado a lo largo de su trayectoria. Asimismo,

puede apreciarse una tendencia hacia un entendimiento menos rígido del interés legítimo necesario para fundamentar la legitimación activa.”.

Pues, bien, aquí es evidente que no estamos ante un partido, ni ante una estructura vinculada a un partido. Por tanto, no son aplicables los criterios sentados a propósito de ellos, criterios que serían extensibles a organizaciones o entidades instrumentales, vinculadas formal o materialmente a los mismos.

A continuación, hacíamos un análisis de su interés legítimo afirmando: “Nos encontramos, por el contrario, con una fundación surgida autónomamente, que lleva constituida varios años durante los cuales viene desarrollando regularmente su actividad en pro del Estado de Derecho en diversos campos. Lo ha hecho, a menudo, en colaboración o con la ayuda de organismos públicos españoles e, incluso, con la Comisión Europea, la cual, como es notorio, viene impulsando la profundización en el Estado de Derecho y la prevención de la regresión en sus principios esenciales mediante diversas iniciativas que no parece necesario recordar ahora por ser notorias.

En otras palabras, la Fundación Hay Derecho no es una pantalla instrumental creada para litigar, sino una entidad que se ha hecho un lugar propio en el conjunto de formaciones de la sociedad civil española que persiguen finalidades de claro interés público o social.

De otro lado, su naturaleza jurídica significa que, por definición, ha de perseguir fines generales, ya que el artículo 2.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, impone que el patrimonio fundacional esté afectado de modo duradero a la realización de fines de interés general, que es para lo que el artículo 34 de la Constitución reconoce el derecho de fundación. Fines que se corresponden con los que, según el artículo 3 de ese texto legal, deben perseguir. Reparemos que entre ellos figuran los de carácter cívico, de fortalecimiento institucional, de promoción de los valores constitucionales y de defensa de los principios democráticos, todos ellos directamente relacionados con la preservación del Estado de Derecho y con la mejora del ordenamiento y de sus instituciones.

Además, nos parece importante apuntar que la naturaleza fundacional de la recurrente le dota de consistencia específica en la medida en que descansa en el patrimonio aportado por los fundadores afectado a la realización de los fines de interés general que persigue. Es decir, una fundación desde su propia constitución dispone de los medios para realizar sus objetivos.

Pues bien, está claro que los fines fundacionales de la recurrente responden plenamente a los que el legislador, al desarrollar en este punto la Constitución, ha considerado valiosos.

Todo ello singulariza inicialmente, a nuestro juicio, a la Fundación Hay Derecho y, conjuntamente con las razones que vamos a exponer, nos lleva a apreciar en ella el interés legítimo para recurrir. En efecto, como vamos a ver, su caso no es sólo el interés que hay que presumir en todo ciudadano en la defensa del Estado de Derecho y en la mejora de las instituciones y del ordenamiento jurídico: el de la Fundación Hay Derecho es un interés cualificado y puede considerarse el legítimo que requiere el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción.

Así resulta de su actuación constante, mantenida regularmente en el curso de los años, de promoción y participación en iniciativas rigurosas de estudio y reflexión de los principios e instituciones que distinguen al Estado de Derecho con el fin de promover los primeros y de fortalecer y mejorar las segundas. Fruto de ello son sus propuestas dirigidas a perfeccionar aspectos concretos de nuestra organización constitucional y a mejorar su funcionamiento. Es la suya una actuación que ha merecido el reconocimiento por parte de la Comisión Europea y de distintos órganos públicos y de entidades españolas, tal como lo demuestra que la hayan admitido, que hayan contado con ella en proyectos diversos o suscrito acuerdos de cooperación. Reconocimiento propiciado por la autonomía y seriedad con que se ha desenvuelto a lo largo de los años en la persecución de sus fines fundacionales.

No es, por tanto, la mera y sola autoatribución estatutaria la que aparece aquí, sino una trayectoria continuada, manifestada en las diversas actividades y realizaciones que constan en su web, a la que nos remite en sus escritos procesales y que la contestación a la demanda no ha desvirtuado. Tampoco su compromiso con la defensa del Estado de Derecho y con la mejora de nuestro ordenamiento jurídico y de sus instituciones se agota en la mera defensa de la legalidad, sino que se plasma en el planteamiento de soluciones concretas, fruto de un trabajo interdisciplinar, reflexivo y fundamentado. La suya es, pues, una actividad cualificada y reconocida. Es suficiente, por tanto, para integrar el interés legítimo que exige el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción.

Efectivamente, de tener razón la demanda, la recurrente habrá logrado corregir una aplicación incorrecta del artículo sexto de la Ley Orgánica 3/1980 en un aspecto esencial del régimen jurídico del Consejo de Estado, órgano de relevancia constitucional que, sin duda, forma parte del conjunto de garantías que distinguen al Estado de Derecho en que se constituye España, y así habrá contribuido eficazmente, no sólo a realizar sus fines estatutarios, sino, además, a preservar el ordenamiento jurídico.”.

En definitiva, con carácter general singularizábamos a la *Fundación Hay Derecho* como sujeto legitimado por la relevancia de sus fines fundacionales cuando, desde su acreditada posición cualificada, cuestiona actuaciones administrativas directamente conectadas con su actividad específica en defensa del Estado de Derecho y de la relevancia de los principios de mérito y capacidad en los nombramientos en el sector público y, de otro, se la reconocíamos en el caso concreto con argumentos específicos en función de lo que allí se impugnaba.

Hay que resaltar que el recurso de amparo interpuesto frente a esa sentencia por la Administración del Estado fue inadmitido a trámite por providencia de 31 de enero de 2025 de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional por no apreciar la especial trascendencia constitucional que, como condición para la admisión, requiere el artículo 50.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

4.- Todo ello nos sirve de precedente para dar respuesta a la cuestión de la legitimación de la FHD para la impugnación del nombramiento del Sr. Jose Antonio como vocal de la CNMV.

Sin duda, no hay elementos en este proceso que permitan cuestionar la posición cualificada que reconocimos a la FHD para el cuestionamiento de actividades administrativas como las que integran este proceso. Lo que debe ocuparnos es determinar si debe serle reconocida la legitimación en este caso.

A) La resolución judicial impugnada y la Administración del Estado consideran que no debe ser así, esencialmente por afirmar que la FHD no es uno de los operadores sujetos a regulación ni objeto de la actuación de la CNMV como órgano supervisor. De tal manera niegan la existencia de una relación jurídica unívoca entre la Fundación recurrente y el objeto del recurso de manera que rechazan que una eventual sentencia estimatoria comportase un efecto útil para la Fundación. La Administración añade que la defensa de uno de sus fines fundacionales, la defensa del Estado de Derecho, no es suficiente para cualificar un interés concreto y diferente al de la mera defensa de la legalidad que la singularice frente al que puedan tener todos los ciudadanos. Considera que esa falta de concreción impide que las previsiones de los artículos 4 y 5 de los Estatutos de la FHD puedan operar como algo distinto de una autoatribución de la legitimación para la defensa de la legalidad. Insiste en que tampoco ese efecto útil puede venir representado por la repercusión y notoriedad que a la Fundación pudiese reportar el éxito del litigio, en cuanto que tampoco la cualifican respecto de terceros.

Es evidente, como sostiene el escrito de oposición, que la CNMV no es equiparable a un órgano constitucional de relevancia como el Consejo de Estado que es el supremo órgano consultivo del gobierno; tampoco lo es su naturaleza jurídica. No obstante, debe resaltarse que aquí estamos ante un

organismo regulador integrado en las denominadas "autoridades independientes" y con un ámbito de actuación perfectamente delimitado, no por las ya derogadas LMV -que cita la recurrente- y TRLMV -que eran las vigentes cuando se dicta la Orden recurrida-, sino por los artículos 16 y 18 de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión (LMVSI) y en referencia a un sector concreto y regulado: el mercado de valores. Sin duda, estamos ante un organismo muy importante y esa posición se la otorga el conjunto de funciones que le reconoce el artículo 18 de la LMVSI, referidas a la supervisión e inspección de los mercados de valores y de la actividad de cuantas personas físicas y jurídicas se relacionan en el tráfico de los mismos, del ejercicio sobre ellas de la potestad sancionadora, y de las demás funciones que se le atribuyen en esta ley, así como la relativa a velar por la transparencia de los mercados de valores, la correcta formación de los precios en los mismos y la protección de los inversores, promoviendo la difusión de cuanta información sea necesaria para asegurar la consecución de esos fines.

Por ello, a primera vista, parecería lógica y admisible la argumentación empleada por la Sala de instancia para rechazar su legitimación: la no afectación por las funciones específicas del organismo.

B) Sin embargo, es necesario reparar en que no se cuestiona expresamente el desenvolvimiento del ejercicio de las funciones de la CNMV, sino su debida conformación como órgano competente en materia de supervisión e inspección de los mercados de valores. Por eso el escrito de oposición alude a la profesionalidad y neutralidad de las instituciones públicas y a la defensa del Estado de Derecho en general y de los principios de mérito y capacidad en los nombramientos del sector público en particular.

Consideramos que desde este planteamiento no parece posible rechazar la conexión directa del acto impugnado con la naturaleza de la FHD y las actividades que tiene encomendadas, y realiza, para el mejor logro de sus fines. Así, desde esta perspectiva, que es en la que se apoya el escrito de interposición del recurso de casación y que ha quedado ampliamente expuesta, consideramos que sí se aprecia la necesaria conexión entre el sujeto recurrente y la pretensión deducida en el recurso respecto del acto impugnado, siendo esto lo que habilita el reconocimiento de la legitimación rechazada en la instancia para que la FHD pueda cuestionar el nombramiento de un vocal de la CNMV. Hay que resaltar que lo cuestionado es su idoneidad para el puesto, ello tanto por discutir y negar que ostente reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores, como desde la que proporciona el conflicto de intereses que deriva por el hecho de ser nombrado el vocal por un miembro del Gobierno y mantener aquél un vínculo familiar matrimonial con otro miembro del mismo Gobierno.

Esta última línea de argumentación se ve confirmada por la reforma introducida en la CNMV por la citada LMVSI. Efectivamente, el artículo 17 viene a reafirmar y asegurar la autonomía orgánica y funcional, e independencia de la CNMV en el ejercicio de sus funciones. Así, dispone que debe actuar en todo caso con plena independencia de las instituciones del Estado y de cualquier otra persona o entidad pública o privada. A la vez prohíbe que las instituciones del Estado y cualquier otra entidad pública o privada traten de dar instrucciones o ejercer presión sobre los miembros del Consejo ni el personal de la CNMV en el ejercicio de sus funciones. Y, finalmente, contempla que ni el Consejo ni el personal de la CNMV puedan solicitar ni aceptar instrucciones de las instituciones del Estado ni de ninguna entidad pública o privada.

C) Por tanto, de tener razón la recurrente habría logrado corregir una aplicación incorrecta del artículo 24.2.c) de la LMVSI en un aspecto esencial de la CNMV que, como órgano de supervisión, tiene encomendada una función esencial para asegurar un mercado de valores transparente y eficiente, lo que en palabras del preámbulo de la LMVSI "constituye uno de los elementos básicos de toda economía social de mercado desarrollada y avanzada". Así, el éxito de la pretensión habrá contribuido eficazmente, no sólo a realizar sus fines estatutarios, sino, además, a preservar el ordenamiento jurídico en un aspecto esencialmente relevante que afecta directamente a un elemento esencial para el buen funcionamiento del modelo económico garantizado por el artículo 38 de la Constitución.

D) La consecuencia que puede extraerse de lo razonado a los efectos de dar respuesta a la cuestión de interés casacional y determinar los requisitos que han de reunir las fundaciones para ostentar legitimación activa en un proceso contencioso administrativo como el presente, es que debemos reiterar lo dicho en nuestra sentencia 1611/2023, de 30 de noviembre, donde manteníamos que debe atenderse a la cuestión de fondo debatida en cada proceso, no en términos hipotéticos o abstractos, sino establecida, a partir de los fines estatutarios de cada asociación o fundación y de su respectiva naturaleza a partir de la actuación efectiva que ha desplegado a lo largo de su trayectoria.

Por estas razones, y por la conexión que acabamos de establecer entre el acto de nombramiento impugnado y los fines de la FHD, debemos reconocerle legitimación para impugnar la Orden ETD/883/2022, de 13 de septiembre, por la que se nombra miembro del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores a don Jose Antonio.

Con ello, como ya decíamos en el auto de 1 de febrero de 2024, que resolvió el incidente de nulidad de actuaciones promovido por la Administración del Estado contra la citada sentencia 1611/2023, no equiparamos a la FHD a un actor público ni le permitimos, tampoco, interponer cualquier recurso. La decisión se proyecta sobre este litigio. Añadíamos ya que, por tanto, únicamente podría reconocérsele legitimación, siempre que mantenga su línea de actuación, en aquellos supuestos coincidentes con este. Es decir que afecten a instituciones de la relevancia del Consejo de Estado y que, por tanto, afecten directamente al Estado de Derecho. Este es el caso respecto de la CNMV, como hemos razonado.

También añadimos, siguiendo lo dicho en ese auto de 1 de febrero de 2024 que, en todo caso, que se puedan cuestionar ante los Tribunales de Justicia decisiones del Gobierno, incluso las que afectan a la conformación de las instituciones públicas relevantes, no es algo exótico ni disfuncional y tampoco quebranta al Estado. Al contrario, lo fortalece porque demuestra que se respetan los rasgos distintivos del Estado de Derecho: el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y a la Ley, la separación de poderes y el derecho de los ciudadanos a controlarlos. Sirvan de ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo del Reino Unido de 24 de enero de 2017 ([2017] UKSC 5) y de 24 de septiembre de 2019 ([2019] UKSC 41) que, respectivamente, dieron la razón a particulares nada menos que sobre la improcedencia de que el Reino Unido abandonara la Unión Europea sin una Ley del Parlamento que lo acordara y sobre la ilegalidad del consejo dado por el Primer Ministro a la Reina Isabel II de suspender (*to prorrogate*) las sesiones del Parlamento desde el 9 y el 12 de septiembre hasta el 14 de octubre de 2019.

El resultado de lo dicho es que se casarán, por ello, los autos impugnados, lo que conlleva la devolución de proceso a la Sala de Instancia para continuar su tramitación y, finalmente, dictar resolución de fondo que considere procedente.

SEXTO.- En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4 de la LJCA y, por ello cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad. En aplicación del artículo 139.1/2 de la LJCA no se imponen las costas del recurso contencioso administrativo por las dudas de Derecho que suscitaba la controversia.

FALLO

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

1.º) ESTIMAR el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la *Fundación Hay Derecho* contra el auto dictado el 22 de diciembre de 2022 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y que desestima el recurso de reposición que dicha parte había deducido contra el auto n.º 1330/2022, de 24 de noviembre de 2022, resolución que declaró la inadmisibilidad del procedimiento ordinario 1927/2022, donde impugnó la Orden ETD/883/2022, de 13 de septiembre, de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Asuntos Económicos y

Transformación Digital, por la que se nombra miembro del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores a don Jose Antonio. Se casan dichos autos y se declara la legitimación de la Fundación, ello con devolución de proceso a la Sala de Instancia para continuar su tramitación y, finalmente, dictar resolución de fondo que considere procedente.

2.º) No se hace imposición de las costas procesales.

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

Así se acuerda y firma.