Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3325 *Sala Primera. Sentencia 17/2009, de 26 de enero de 2009. Recurso de amparo 1703-2005. Promovido por don Emilio Octavio de Toledo y Ubieto respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su recurso contra el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, sobre evaluación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (motivación): control judicial de la discrecionalidad técnica de la Administración pública.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y don Manuel Aragón Reyes, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1703-2005, promovido por don Emilio Octavio de Toledo y Ubieto, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María José Corral Losada y asistido por el Abogado don Arturo Ventura Püschel, contra la Sentencia de 31 de enero de 2005 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 250-2002, interpuesto contra la Resolución de 11 de julio de 2001 de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora y la Resolución de 17 de enero de 2002 del Secretario de Estado de Educación y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, que confirmó en alzada la anterior. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. **Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 10 de marzo de 2005 la Procuradora de los Tribunales doña María José Corral Losada, en nombre y representación de don Emilio Octavio de Toledo y Ubieto, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativa y judicial reseñadas en el encabezamiento de la presente Sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo, relevantes para la resolución de este recurso, son los que se expresan a continuación:

a) El demandante de amparo, Catedrático de Derecho Penal, solicitó la evaluación positiva de su actividad investigadora a la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (en adelante CNEAI) correspondiente a los tramos de investigación de los sexenios 1986-1991 y 1995-2000, a efectos de que se le reconociera el complemento de productividad a que se refiere el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario. Por Resolución de la CNEAI de 11 de julio de 2001 le fue valorado positivamente el tramo 1995-2000 y denegada la solicitud respecto del tramo 1986-1991. En los fundamentos de la resolución denegatoria se indicaba que,

cve: BOE-A-2009-3325

en virtud de lo establecido en los artículos 3.2 de la Orden de 16 de noviembre de 2000 y 3.2 de la Resolución de 26 de diciembre de 2000, se había recabado el asesoramiento del Comité Asesor núm. 09 (Derecho y Jurisprudencia), cuyo informe la CNEAI consideraba suficiente y hacía suyo, aceptando «la calificación de 05.00 puntos que el Comité otorgaba al expediente científico del solicitante, al amparo de lo establecido en los artículos 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994 y 8.3 de la Resolución de 5 de diciembre de 1994». Se adjuntaba el informe del citado Comité Asesor y se denegaba en consecuencia la solicitud de evaluación positiva. En el informe del Comité Asesor, además de incluir los nombres de sus miembros, ninguno de ellos Catedrático de Derecho Penal, se decía lo siguiente: «El Comité ha examinado el currículum vitae abreviado, dentro del contexto definido por el *curriculum vitae* completo. Para la emisión de este informe, el Comité Asesor ha tenido en cuenta los criterios genéricos de calidad recogidos en la Orden de 2 de diciembre de 1994 y los criterios específicos establecidos en la Resolución de 6 de noviembre de 1996. Considerando lo anterior, este Comité Asesor, entiende que la obra examinada es merecedora de ser calificada con 5 puntos».

b) El demandante de amparo formuló recurso de alzada contra la resolución de la CNEAI, que fue desestimado por Resolución de 17 de enero de 2002 del Secretario de Estado de Educación y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, rechazando la alegación de falta de motivación que se aducía en el recurso, porque, de conformidad con la normativa aplicable, las resoluciones de la CNEAI que aceptan la valoración contenida en el informe del Comité Asesor correspondiente resultan motivadas por incorporación de dicho informe, como tiene declarado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de julio de 1996, dictada en casación en interés de Ley, sin que la ausencia de una mención detallada de cada uno de los principios generales (calidad, creatividad, originalidad, etc.) de los méritos investigadores acreditados por el solicitante que deben presidir los criterios de evaluación, sea óbice para estimar que existe motivación en la resolución impugnada, «pues no cabe duda que si la asignación de una puntuación determinada es un sistema generalizado de valoración del nivel de conocimiento de un alumno a efectos de superación o no de una asignatura, o de un opositor a efectos de superación o no de unas pruebas selectivas, no existe razón alguna que impida aplicar tal criterio al supuesto que ahora nos ocupa, máxime si tenemos en cuenta la dificultad que entraña la fiscalización de este tipo de decisiones, dada la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos que las adoptan; cuestión que, por lo demás, es completamente ajena a la falta de motivación». Además, respecto a la alegación que formuló el recurrente sobre la falta de especialistas en Derecho penal entre los miembros del Comité Asesor núm. 9, la resolución que desestimó el recurso de alzada declaró que los científicos integrantes de dicho Comité eran todos Catedráticos de Universidad del campo «Derecho y Jurisprudencia», que era el solicitado por el recurrente para efectuar la evaluación de su actividad investigadora, sin que resulte procedente (tanto por no estar previsto así en la normativa aplicable como por ser contrario a toda lógica) que cada solicitante sea evaluado por investigadores que hayan trabajado en su misma «línea de trabajo».

c) El demandante de amparo formuló recurso contencioso-administrativo contra las referidas resoluciones administrativas, que fue desestimado por la Sentencia de 31 de enero de 2005 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso núm. 250-2002).

La Sentencia rechaza la queja sobre la falta de motivación de las resoluciones administrativas impugnadas, declarando que, a la vista de la normativa vigente aplicable a la evaluación de la actividad investigadora y de la doctrina sentada en casación en interés de Ley por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de julio de 1996 sobre la motivación de las resoluciones de la CNEAI, doctrina que resulta de aplicación al caso, la Resolución de la CNEAI de 11 de julio de 2001, confirmada en alzada, debe entenderse suficientemente motivada, toda vez que la misma cumple todos los requisitos exigidos por dicha normativa y doctrina jurisprudencial, que la Sentencia explicita.

cve: BOE-A-2009-3325

Razona asimismo la Sala que, conforme a reiterada jurisprudencia en la materia, no puede entrar a sustituir el criterio de la CNEAI, que goza al respecto de discrecionalidad técnica, en cuanto a la suficiencia o insuficiencia de los méritos aportados por el recurrente a efectos de la evaluación de su actividad investigadora. La Sentencia rechaza asimismo la queja del recurrente sobre la composición no especializada en Derecho penal del Comité Asesor núm. 09 (Derecho y Jurisprudencia).

3. En la demanda de amparo se alega que las resoluciones administrativas y la Sentencia que las confirma han vulnerado el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en su vertiente de exigencia de motivación.

Por lo que se refiere a las resoluciones administrativas, la demanda señala que la exigencia de motivación de los actos administrativos viene establecida en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, como expresión del principio de interdicción de la arbitrariedad y consecuente favorecimiento de la fiscalización judicial del acto, evitando toda suerte de indefensión al administrado. El recurrente considera que la Resolución de la CNEAI de 11 de julio de 2001 (confirmada en alzada por la Resolución de 17 de enero de 2002), por la que le fue valorado positivamente el tramo 1995-2000 y denegada la solicitud respecto del tramo 1986-1991, por remisión al informe del Comité Asesor núm. 9, no satisface las exigencias de motivación de los actos administrativos y provoca indefensión, pues se limita a indicar una puntuación numérica global sin precisiones de ningún tipo, más allá de una genérica invocación de la normativa aplicable, lo que impide conocer al demandante las razones por las cuales la CNEAI considera que no ha alcanzado el nivel suficiente en su actividad investigadora durante el tramo 1986-1991. De suerte que al recurrente no le consta el efectivo examen y valoración de los trabajos de investigación sometidos a la evaluación del CNEAI ni cuáles de los públicos criterios de evaluación, normativamente establecidos, constituyen, en su caso, la razón de ser de la evaluación negativa de su actividad investigadora en el tramo indicado (en puridad tampoco de la evaluación positiva del segundo de los tramos sometidos al criterio evaluador de la CNEAI).

Por lo que se refiere a la Sentencia que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de 11 de julio de 2001 de la CNEAI y la resolución que la confirmó en alzada, se aduce en la demanda de amparo que la Sentencia, lejos de subsanar la falta de motivación de las resoluciones administrativas, consumó la lesión del derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque, para justificar la supuesta motivación de las resoluciones administrativas, el órgano judicial, formulariamente y haciendo abstracción de las alegaciones del recurrente referidas al carácter reglado de la actividad evaluadora conforme a la normativa vigente al tiempo de formular la solicitud, aplica la doctrina en interés de Ley sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de julio de 1996, cuando, a juicio del recurrente, dicha doctrina es de aplicación respecto de la normativa precedente pero no respecto de la aplicable al caso; y porque el órgano judicial se escuda asimismo en la circunstancia de que la resolución administrativa se dicta en ejercicio de la discrecionalidad técnica que tiene la CNEAI para valorar los méritos investigadores del candidato, cuando —afirma el recurrente— dicha potestad no puede significar que esté exenta de control judicial, que debe realizarse a través de los elementos reglados, a lo que se añade que no existe riesgo alguno de que el órgano judicial sustituya al órgano encargado de evaluar la actividad investigadora del recurrente, pues éste se limitaba a solicitar una declaración de nulidad (o anulabilidad) de la resolución de la CNEAI en cuanto evalúa negativamente el primero de los dos tramos sometidos a criterio evaluador.

4. Por ATC 223/2007, de 19 de abril, la Sección Segunda de este Tribunal, con la composición que allí consta, acordó estimar justificada la abstención formulada por el Magistrado Excmo. Sr. Pérez Tremps en el presente recurso de amparo, en atención a la amistad íntima que le une con el recurrente (art. 219.9 LOPJ, en relación con el art. 80

cve: BOE-A-2009-3325

LOTC), apartándole definitivamente del conocimiento del recurso de amparo y de todas sus incidencias.

5. Por providencia de 26 de abril de 2007 la Sección Segunda acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, dependiente de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, para que el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 250-2002 y del expediente administrativo que dio lugar al recurso en que se dictó la Sentencia impugnada, interesándose al tiempo que se emplazara a quienes fueron parte en el procedimiento, a excepción del recurrente en amparo, que aparece ya personado, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda presentada. Acordándose, asimismo, la notificación del ATC 223/2007, de 19 de abril, de abstención.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 18 de julio de 2007 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones solicitadas y por personado y parte al Abogado del Estado en la representación que ostenta, concediendo a las partes personadas y al Ministerio Fiscal plazo común de veinte días para que dentro de dicho término presentasen las alegaciones que considerasen oportunas, conforme a lo establecido en el art. 52.1 LOTC.

7. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 10 de septiembre de 2007 presentó alegaciones el Abogado del Estado, interesando la denegación del amparo. Recuerda el Abogado del Estado que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no otorga protección frente a la actividad administrativa no sancionadora, ni garantiza un pretendido derecho a la motivación adecuada y suficiente de los actos administrativos resolutorios de contenido no sancionador, como lo son los relativos a la evaluación de méritos investigadores. Excepcionando la materia de Derecho administrativo sancionador sólo cobra relevancia constitucional, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, aquella actividad de la Administración que impide o dificulta el acceso a la jurisdicción de control, generalmente la contencioso-administrativa, lo que no sucede en el caso de resoluciones administrativas debidamente notificadas, aunque su motivación pudiera ser deficiente. En el presente caso la resolución de la CNEAI y la que la confirma en alzada han sido correctamente notificadas al recurrente, que ha podido impugnar las mismas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, desarrollando en el proceso cuanta actividad de alegación y prueba ha tenido por conveniente, por lo que no cabe hablar de indefensión material alguna. Por lo demás, el pretendido déficit de motivación que se imputa a las resoluciones administrativas no es tal, según el Abogado del Estado, pues la resolución de la CNEAI se basa en el informe técnico del Comité Asesor núm. 9, que valoró con 5 puntos la labor investigadora del recurrente para el tramo 1986-1991 (puntuación insuficiente para obtener la evaluación positiva en dicho tramo), tomando en cuenta para ello los «criterios genéricos de calidad» recogidos en la Orden de 2 de diciembre de 1994 y los «específicos» de la Resolución de 6 de septiembre de 1996, sin que el Comité venga obligado a indicar como aplicó en concreto unos y otros criterios para llegar a la puntuación final. Según el Abogado del Estado, la valoración de los méritos de una línea investigadora se asemeja a la calificación de un examen oral en que un opositor ha de desarrollar varios temas extraídos al azar. En ambos casos las normas rectoras de la actividad valorativa o la convocatoria dan algunas reglas para llegar a un resultado final (así, la formación de la media aritmética con las puntuaciones de cada miembro del tribunal de oposiciones, excluyendo la máxima y la mínima), pero no obligan ni a que el órgano de valoración especifique las concretas razones por las que el opositor ha sido rechazado (cuáles fueron sus peores errores, por ejemplo), ni, menos aún, a que cada miembro del órgano calificador dé razón de su nota. Para el Abogado del Estado tras la limitación del control jurisdiccional en relación con los juicios técnicos valorativos (discrecionalidad técnica) está no sólo la escueta prohibición del art. 71.2, último inciso, LJCA, sino también

cve: BOE-A-2009-3325

la falta de inmediación respecto de la realización del ejercicio que se evalúa o la imposibilidad de que el órgano judicial sustituya el juicio técnico de los especialistas integrantes de un órgano de valoración.

Pero, además, el Abogado del Estado considera que la existencia de una fase probatoria en el proceso contencioso-administrativo, con sus correspondientes reglas sobre distribución de la carga de la prueba, permite sobradamente verificar (o al menos intentarlo) si, tras el supuesto defecto de motivación aducido por el recurrente, se ocultaba una infracción sustantiva del ordenamiento jurídico o una decisión arbitraria del órgano de valoración. El recurrente, sin embargo, se limitó a proponer unas pruebas documentales a la postre irrelevantes, pero pudo haber solicitado, y no lo hizo, una prueba de interrogatorio escrito de la Administración demandada dirigida a que el Comité Asesor núm. 9 ampliara la explicación de los fundamentos técnicos de su decisión (la valoración en 5 puntos), o incluso solicitado el testimonio de los seis catedráticos integrantes del referido Comité Asesor. En definitiva, el recurrente no utilizó todas las posibilidades de alegación (sobre la hipótesis de la ilegalidad o arbitrariedad) y de prueba que procesalmente tenía a su disposición.

Para concluir señala el Abogado del Estado que la Sentencia impugnada satisface plenamente las exigencias de motivación de las resoluciones judiciales, pues se pronuncia sobre todas las cuestiones planteadas por el recurrente y les da una contestación tan fundada en Derecho como razonable. No existe, pues, falta de motivación, ni, menos aún, arbitrariedad, irrazonabilidad o error patente, sino mera discrepancia del recurrente con la interpretación del órgano judicial de la normativa y jurisprudencia aplicable al caso.

8. La representación procesal del demandante de amparo formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo su entrada en el registro de este Tribunal el 12 de septiembre de 2007, en el que se remite a los razonamientos fácticos y jurídicos expuestos en la demanda, e invoca varias Sentencias de diversos Tribunales Superiores de Justicia (ninguna de ellas dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid) que en supuestos semejantes al planteado en la demanda de amparo anularon la resolución de la CNEAI por estimar que incurría en falta de motivación.

9. Por escrito registrado en este Tribunal el 8 de octubre de 2007 el Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones. Tras referirse a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la motivación de las resoluciones judiciales, que tiene por finalidad que el destinatario de las mismas conozca los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, y que permite que la resolución sea susceptible de posterior control, recuerda asimismo el Fiscal que, según esa misma doctrina, la necesidad de motivación no es exclusiva de las resoluciones judiciales, pero el ámbito de protección del art. 24.1 CE queda circunscrito a las resoluciones judiciales y a las resoluciones administrativas de carácter sancionador, lo que significa que las resoluciones administrativas impugnadas en el presente recurso de amparo no están protegidas por el derecho a la tutela judicial efectiva, si bien la exigencia de motivación de las mismas, en cuanto dictadas en el ejercicio de potestades discrecionales, viene expresamente establecida por el art. 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Señala seguidamente el Fiscal que la resolución de la CNEAI impugnada en amparo se acoge a la técnica de motivación por remisión (incorporando el informe del Comité Asesor núm. 9 a la resolución), aceptada con carácter general por la doctrina del Tribunal Constitucional y expresamente prevista en la normativa aplicable en materia de evaluación de la actividad investigadora, como tuvo ocasión de señalar también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia en interés de Ley de 5 de julio de 1996. No obstante, a juicio del Fiscal, esa motivación de la resolución de la CNEAI por remisión al informe del Comité Asesor correspondiente no satisface en el presente caso las exigencias de motivación establecidas por el art. 54.1 f) de la Ley 30/1992, pues se limita a dar una puntuación (5 puntos), lo cual presupone una operación valorativa pero nada dice del desarrollo lógico que ha llevado a esa concreta valoración de los méritos

cve: BOE-A-2009-3325

investigadores del recurrente, por lo que éste no tiene ningún dato del que pueda extraer las razones que han llevado al Comité Asesor núm. 9 y, en consecuencia, a la CNEAI, a no otorgarle puntuación suficiente. Lo que es exigible, a juicio del Ministerio Fiscal, es que el Comité exprese de qué manera esos criterios genéricos y específicos de la normativa aplicable, que dice haber tenido en cuenta para valorar los méritos del recurrente, han determinado esa nota final de 5 puntos, pues eso es lo que permitiría la revisión judicial de la resolución administrativa. La resolución que desestimó el recurso de alzada no subsana la falta de motivación de la resolución de la CNEAI, pues asume la motivación de ésta.

Sentada la conclusión precedente (insuficiente motivación de la resolución de la CNEAI, no reparada por la resolución desestimatoria del recurso de alzada), considera el Ministerio Fiscal, tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance del control judicial en los supuestos de discrecionalidad técnica, que en el presente caso el órgano judicial no ha desplegado las facultades revisoras que le competen en éste ámbito, y que se extienden al control de los datos fácticos del juicio técnico, de los que pueden deducirse los criterios de capacidad y aptitud valorados, y que aparecen contemplado en la normativa aplicable (por ejemplo, la extensión de la publicación, la incidencia que tenga la misma en la colectividad académica, etc.). La defectuosa motivación de las resoluciones administrativas podría haber sido subsanada en sede judicial, declarando la Sentencia la nulidad de las resoluciones impugnadas y ordenando retrotraer las actuaciones para que el órgano administrativo corrigiera el defecto de motivación. Al no hacerlo así, la Sentencia impugnada en amparo adolece de insuficiente motivación, pues asume por remisión la que sustentó las resoluciones administrativas, que era manifiestamente inexistente, a juicio del Fiscal, lo que determina la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En consecuencia, el Fiscal interesa que se otorgue el amparo, anulando la Sentencia y las resoluciones administrativas impugnadas y ordenando que se retrotraigan las actuaciones para que la CNEAI proceda a motivar adecuadamente la resolución que dé respuesta a la solicitud del recurrente sobre evaluación de su actividad investigadora.

10. Por providencia de 21 de enero de 2009 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. **Fundamentos jurídicos**

1. El recurso de amparo se dirige contra la Resolución de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI) de 11 de julio de 2001, en cuanto la misma deniega al recurrente su solicitud de evaluación positiva de la actividad investigadora respecto del tramo 1986-1991, así como contra la Resolución de 17 de enero de 2002 del Secretario de Estado de Educación y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, desestimatoria del recurso de alzada, y contra la Sentencia de 31 de enero de 2005 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 250-2002 interpuesto contra dichos actos administrativos, declarándolos ajustados a Derecho. El recurrente alega que las resoluciones administrativas y la Sentencia que las confirma han vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), en la vertiente de exigencia de motivación, criterio que comparte en sus alegaciones el Ministerio Fiscal, mientras que el Abogado del Estado se opone al otorgamiento del amparo, rechazando la pretendida lesión del derecho fundamental invocado, tal como ha quedado expuesto con detalle en los antecedentes.

Estamos, pues, ante un recurso de amparo mixto dirigido, por una parte, contra las resoluciones administrativas recaídas en el procedimiento de evaluación de la actividad investigadora y, por otra, contra la Sentencia confirmatoria de dichas resoluciones. Esta circunstancia determina que analicemos en primer término la vulneración que se imputa a la actuación administrativa, para efectuar con posterioridad, en su caso, el enjuiciamiento de la lesión constitucional imputada a la resolución judicial.

cve: BOE-A-2009-3325

2. Delimitado así el objeto del presente recurso, procede examinar la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial por insuficiencia de motivación de las resoluciones administrativas impugnadas, que habría impedido conocer las razones por las cuales la CNEAI considera que el recurrente no ha alcanzado el nivel suficiente en su actividad investigadora durante el tramo 1986-1991 para merecer una evaluación positiva.

Pues bien, teniendo en cuenta que las resoluciones administrativas impugnadas han sido dictadas en el marco de un procedimiento administrativo de evaluación de la actividad investigadora, debemos recordar, como señala el Abogado del Estado, que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, «el derecho a la tutela judicial, en cuanto es el poder jurídico que tienen los titulares de derechos e intereses legítimos de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamar la solución de un conflicto, tiene su lugar propio de satisfacción en un proceso judicial», de manera que, «son los Jueces y Tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar su violación» (STC 26/1983, de 13 de abril, FJ 1; y 197/1988, de 24 de octubre, FJ 3; AATC 263/1984, de 2 de mayo, FJ 1; 664/1984, de 7 de noviembre, FJ 1; y 104/1990, de 9 de marzo, FJ 2). Ciertamente, este Tribunal ha destacado también la posibilidad de que el art. 24.1 CE resulte vulnerado por actos dictados por órganos no judiciales, pero sólo «en aquellos casos que no se permita al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales» (SSTC 197/1988, de 24 de octubre, FJ 3; 90/1985, de 22 de julio, FJ 4; 123/1987, de 1 de julio, FJ 6; 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 2; y 36/2000, de 14 de febrero, FJ 4).

Por otra parte, no se puede olvidar que este Tribunal ha señalado igualmente que las garantías procesales establecidas en el art. 24 CE son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, en cuanto que son también manifestación de la potestad punitiva del Estado, con las matizaciones que resulten de su propia naturaleza (por todas, SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; 291/2000, de 30 de abril, FJ 4; 54/2003, de 24 de marzo, FJ 3; y 308/2006, de 23 de octubre, FJ 3, por todas).

Resulta evidente en el presente caso que las resoluciones de la CNEAI y del Secretario de Estado de Educación y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes no han sido dictadas en un procedimiento administrativo sancionador, y asimismo que no impidieron ni obstaculizaron en modo alguno el derecho del demandante de amparo a acudir a los órganos judiciales para impugnar dichas resoluciones, como lo demuestra la misma existencia de la Sentencia de 31 de enero de 2005 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que se pronunció sobre todas las pretensiones del demandante, aunque desestimándolas, declarando ajustadas a Derecho las resoluciones administrativas recurridas.

En consecuencia, la pretendida vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que se imputa a las resoluciones administrativas impugnadas en amparo ha de ser rechazada, sin que corresponda a este Tribunal pronunciarse sobre la suficiencia o insuficiencia de motivación de dichas resoluciones. Pues, «frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que venimos denominando legalidad ordinaria, en determinados supuestos excepcionales tal deber alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional. Así ocurre cuando se trate de actos que limiten o restrinjan el ejercicio de derechos fundamentales (SSTC 36/1982, 66/1995 o 128/1997, entre otras). También en relación con actos administrativos que impongan sanciones» (STC 7/1998, de 13 de febrero, FJ 6, cuya doctrina recuerda la STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 12). No estando en el presente caso ante ninguno de estos supuestos excepcionales (actos administradores sancionadores o limitativos de derechos fundamentales), este Tribunal no puede pronunciarse, como pretenden el recurrente y el Ministerio Fiscal, acerca de si la motivación de la resolución de la CNEAI por remisión al informe del Comité Asesor correspondiente satisface las exigencias de motivación establecidas por el art. 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento

cve: BOE-A-2009-3325

administrativo común, por tratarse de una cuestión de legalidad ordinaria que no alcanza dimensión constitucional.

3. Descartado que las resoluciones administrativas impugnadas hayan vulnerado el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), procede examinar seguidamente si este derecho fundamental, en su vertiente de exigencia de motivación de las sentencias (art. 120.3 CE), ha sido lesionado por la Sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2005, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra dichas resoluciones.

Al respecto es oportuno recordar que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, el requisito de motivación de las resoluciones judiciales, aparte de contemplarse en el art. 120.3 CE en relación con las sentencias, es una exigencia constitucional derivada del art. 24.1 CE, cuyo fundamento se halla en la necesidad de conocer el proceso lógico-jurídico que conduce al fallo, y de controlar la aplicación del Derecho realizada por los órganos judiciales a través de los oportunos recursos, incluido el de amparo, a la vez que permite contrastar la razonabilidad de las resoluciones judiciales. Actúa, en definitiva, para permitir el más completo ejercicio del derecho de defensa por parte de los justiciables, quienes sólo así pueden conocer los criterios jurídicos en los que se fundamenta la decisión judicial, al mismo tiempo que actúa también como elemento preventivo de la arbitrariedad en el ejercicio de la jurisdicción. Por otra parte, ha de precisarse que el hecho de que una resolución judicial deba ser motivada no autoriza a requerir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión, es decir, la *ratio decidendi* que ha determinado aquélla, lo que permite considerar como constitucionalmente aceptable desde las exigencias de motivación del art. 24.1 CE la que tiene lugar por remisión o motivación *aliunde*. Finalmente, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, sino que requiere examinar el caso concreto para ver si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito de las resoluciones judiciales (por todas, SSTC 23/1987, de 23 de febrero, FJ 3; 63/1990, de 2 de abril, FJ 2; 22/1994, de 27 de enero, FJ 2; 2/1997, de 13 de enero, FJ 3; 206/1999, de 8 de noviembre, FJ 3; 139/2000, de 29 de mayo, FJ 4; 108/2001, de 23 de abril, FJ 2; 314/2005, de 12 de diciembre, FJ 4; y 308/2006, de 23 de octubre, FJ 6).

4. En el presente caso, como ha quedado expuesto en los antecedentes, resulta que la Sentencia recurrida en amparo rechaza la queja del demandante sobre la insuficiencia de motivación de las resoluciones administrativas impugnadas, al entender el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que las resoluciones administrativas cumplen todos los requisitos de motivación exigibles, razonamiento éste que –digámoslo desde ahora– no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En efecto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid razona en la Sentencia objeto del presente recurso de amparo que, a la vista de la normativa aplicable a la evaluación de la actividad investigadora y de la doctrina sentada en casación en interés de Ley por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de julio de 1996 sobre la motivación de las resoluciones de la CNEAI –doctrina que resulta de aplicación al caso, según argumenta el Tribunal Superior de Justicia de Madrid–, la Resolución de la CNEAI de 11 de julio de 2001, confirmada en alzada, debe entenderse suficientemente motivada, toda vez que la misma cumple todos los requisitos exigidos por dicha normativa y doctrina jurisprudencial, toda vez que: a) ha sido notificada personal y directamente al interesado, conteniendo la notificación el texto íntegro de la resolución evaluadora; y b) dicha resolución menciona la normativa aplicable, recoge la puntuación asignada a los criterios básicos y complementarios e incorpora a su propio texto el informe técnico emitido (previo examen del *curriculum vitae* abreviado del recurrente, dentro del contexto definido por el *curriculum vitae* completo) por el Comité Asesor núm. 09 (Derecho y Jurisprudencia),

cve: BOE-A-2009-3325

haciendo suya la fundamentación contenida en dicho informe, que consta asimismo en el expediente, y que otorga al demandante una puntuación insuficiente (5 puntos), de acuerdo con la normativa aplicable, a efectos de obtener la evaluación positiva de la actividad investigadora del solicitante correspondiente al tramo 1986-1991, lo que determina que la resolución de la CNEAI deniegue la solicitud de evaluación positiva respecto del referido tramo.

Razona asimismo la Sala que, conforme a reiterada jurisprudencia en la materia, no puede entrar a sustituir el criterio de la CNEAI, que goza al respecto de discrecionalidad técnica, en cuanto a la suficiencia o insuficiencia de los méritos aportados por el recurrente a efectos de la evaluación de su actividad investigadora.

La Sentencia rechaza asimismo la queja del recurrente sobre la composición no especializada en Derecho penal del Comité Asesor núm. 09 (Derecho y Jurisprudencia), razonando que la competencia y cualificación de este Comité para emitir un juicio técnico acerca de los méritos del recurrente resulta incuestionable, no sólo porque los nombramientos de los miembros integrantes de dicho Comité fueron oportunamente publicados en el «Boletín Oficial de Estado», sin que el recurrente (que en su solicitud de evaluación reflejó que el campo científico que correspondía a sus investigaciones era el núm. 9, Derecho y Jurisprudencia), los impugnase, sino también porque la normativa aplicable determina que los Comités Asesores se organizan por «campos científicos», término evidentemente más amplio que el «especialidad docente o investigadora», y que permite racionalizar el asesoramiento a la CNEAI, órgano competente para realizar la evaluación de la actividad investigadora, mediante un número limitado de Comités.

5. Pues bien, a la vista de la fundamentación de la Sentencia impugnada en amparo que se acaba de resumir, la queja del demandante no puede prosperar, pues la motivación de la resolución judicial no puede considerarse abstracta ni formalista, ya que explica por qué el órgano judicial decidió confirmar las resoluciones administrativas, es decir, explica la *ratio decidendi* que ha determinado el fallo desestimatorio del recurso contencioso-administrativo, respetando con ello el canon de motivación que impone el art. 24.1 CE, en relación con el art. 120.3 CE, y se trata, además, de una resolución judicial fundada en Derecho que no incurre en error patente ni puede ser tachada de irrazonable ni arbitraria, aunque sea desfavorable a las pretensiones del demandante de amparo.

Cabalmente, la Sentencia impugnada pone de relieve, como se ha visto, que la resolución de la CNEAI, luego confirmada en alzada, hace suya la fundamentación contenida en el informe técnico emitido por el Comité Asesor correspondiente, que evalúa la actividad investigadora del demandante durante el periodo 1986-1991 con 5 puntos (puntuación insuficiente para obtener la evaluación positiva), motivación por remisión del acto administrativo que, según se razona la Sentencia impugnada, satisface la exigencia de motivación del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable a la evaluación de la actividad investigadora y a la doctrina sentada en casación en interés de Ley por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de julio de 1996 sobre la motivación de las resoluciones de la CNEAI, doctrina que resulta aplicable al caso, conforme razona la Sala, que añade que no le corresponde sustituir el criterio de la CNEAI, emanado en el ejercicio de su discrecionalidad técnica, en cuanto a la suficiencia o insuficiencia de los méritos alegados por el demandante a efectos de la evaluación de su actividad investigadora.

Así pues, ningún reproche cabe hacer a la Sentencia desde la perspectiva de la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales, derivada del art. 24.1 CE (en relación con el art. 120.3 CE). Ni tampoco cabe hacer desde esta misma perspectiva censura alguna a que el control judicial de la actividad administrativa no alcance a la revisión de lo que propiamente sea discrecionalidad técnica, pues lo que no pueden hacer los Tribunales de Justicia es sustituir en las valoraciones técnicas a los órganos administrativos calificadores (SSTC 97/1993, de 22 de marzo, FJ 2; 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 3; 34/1995, de 6 de febrero, FJ 3; 73/1998, de 31 de marzo, FJ 5; y 86/2004, de 10 de mayo, FJ 3, por todas).

cve: BOE-A-2009-3325

En efecto, la Sala ha examinado en la Sentencia recurrida la legalidad de la actuación de la CNEAI y resulta incuestionable que el demandante ha obtenido respuesta judicial motivada y fundada en Derecho a la pretensión que dedujo en la vía jurisdiccional, sin incurrir en arbitrariedad, irrazonabilidad, ni error patente con relevancia constitucional. Esa respuesta le ha sido desfavorable al demandante, pero el hecho de que los razonamientos en los que se ha basado la desestimación de su pretensión sean, a su juicio, discutibles o, incluso, contrarios a los adoptados en supuestos similares por otros órganos judiciales, no puede dar cobertura constitucional a su queja, debiendo, por tanto, rechazarse la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que se imputa a la Sentencia. Constatada la existencia de motivación suficiente y fundada en Derecho de la Sentencia impugnada, no compete a este Tribunal emitir juicio alguno sobre la corrección de la valoración por parte de la CNEAI de los méritos investigadores del demandante, pues dicho juicio se sitúa en el plano de la legalidad ordinaria, ajeno al recurso de amparo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Emilio Octavio de Toledo y Ubieto.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de enero de dos mil nueve.–María Emilia Casas Baamonde.–Javier Delgado Barrio.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Manuel Aragón Reyes.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2009-3325