

No obstan a la anterior consideración la existencia de determinadas ambigüedades en las Sentencias de instancia y suplicación, que parecen tener por objeto, en respuesta a las alegaciones del demandante relativas a la aplicación al supuesto del Derecho español —en el caso de la Sentencia de instancia— aclarar que, aun en la hipótesis de que fuera éste el aplicable, la conducta probada del actor seguiría siendo constitutiva de despido, y en el caso de la Sentencia de suplicación, enunciar las diferentes alternativas que plantearía la hipótesis de la falta de acreditación del Derecho extranjero —hipótesis que el Tribunal rechaza—, porque como señala el Ministerio Fiscal en su informe, estas consideraciones deben entenderse efectuadas con carácter de *obiter dicta*, careciendo de relevancia para la fundamentación del fallo.

En consecuencia, aplicando la legislación uruguaya que estimaron probada, los órganos judiciales consideraron procedente el despido y rechazaron la existencia del defecto procedimental alegado por el demandante. Los órganos judiciales valoraron razonablemente la prueba practicada y, como resultado de ello, adoptaron una decisión sobre el fondo, motivada y adecuada al sistema de fuentes, que satisface el derecho fundamental del demandante a la tutela judicial efectiva, por más que haya sido contraria a sus pretensiones, puesto que, como tantas veces hemos señalado, este derecho fundamental no garantiza un pronunciamiento acorde con las pretensiones de la parte, sino una resolución fundada en Derecho (SSTC 10/2000, de 17 de enero, FJ 2; y 88/2004, de 10 de mayo, FJ 5, por todas). Al adoptar dicha decisión, actuaron en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que expresamente les reconoce el art. 117.3 CE, sin que corresponda a este Tribunal entrar a valorar la misma dado que, como hemos señalado reiteradamente, no es una tercera instancia revisora o casacional que deba o pueda constatar el grado de acierto de las resoluciones judiciales, ni indicar la interpretación que haya de darse a la legalidad ordinaria, función ésta que corresponde en exclusiva al orden jurisdiccional correspondiente, salvo que aquéllas resulten irrazonables, arbitrarias o incurran en error patente (por todas, SSTC 165/1999, de 27 de enero, FJ 6; 198/2000, de 24 de julio, FJ 2; y 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 17) lo que, como ha quedado señalado, no se aprecia en el presente caso.

7. Nuevamente en el ámbito de la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales denuncia el demandante, en tercer y último lugar, la falta de mención en la Sentencia de la norma (del Derecho uruguayo) aplicada, para poder combatirla en el recurso de suplicación. Sin embargo, como señala el Ministerio Fiscal, esta denuncia no se corresponde con la realidad, toda vez que en el fundamento de derecho cuarto de la Sentencia de instancia se alude expresamente al ramo de prueba de la parte demandada, señalando que de la ley uruguaya se han aportado algunos documentos, y si bien es cierto que en la Sentencia no se indica precepto concreto, no es menos cierto, como aclara la Sentencia de suplicación, que la legislación y la jurisprudencia aplicadas figuran suficientemente identificadas en las actuaciones, constando igualmente en las resoluciones judiciales los elementos de juicio sobre los que las mismas basaron su decisión, lo que, como ya hemos señalado con anterioridad, satisface, desde la óptica de la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales, el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante, de acuerdo con nuestra doctrina. Es claro que el demandante pudo combatir la Sentencia de instancia en su recurso de suplicación con conocimiento pleno de las razones por las que su demanda había sido desestimada.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la demanda de amparo promovida por don Ignacio Puig Fernández.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil cuatro.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eueni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

**19634** *Sala Segunda. Sentencia 173/2004, de 18 de octubre de 2004. Recurso de amparo 2909-2002. Promovido por don Salvador Jesús Hierro Santurde frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que inadmitió su demanda contra el Ayuntamiento de Castro Urdiales por nombramiento de funcionaria interina.*

*Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): Legitimación activa de los concejales que no han votado en contra de acuerdos municipales porque no pertenecen al órgano competente. Voto particular.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2909-2002, promovido por don Salvador Jesús Hierro Santurde, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Gutiérrez Comas y asistido por el Abogado don Agustín Fernández Martínez, contra la Sentencia de 22 de marzo de 2002 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria por la que estima el recurso de apelación interpuesto y anula la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, de 24 de septiembre de 2001, dictando en su lugar el pronunciamiento por el cual declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo promovido por el recurrente contra la Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Castro Urdiales, de 12 de marzo de 2001, por falta de legitimación activa. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido parte la code mandada en el proceso administrativo de origen, doña María de los Ángeles Saiz Escudero, representada por la Procuradora doña Isabel Soberón García de Enterría y asistida por el Abogado don Ricardo Tranco Pérez. Ha sido Ponente el Magistrado don Pascual Sala Sánchez, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 9 de mayo de 2002, doña Ana Gutiérrez Comas, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Salvador Jesús Hierro Santurde, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 22 de marzo de 2002, recaída en el recurso apelación núm. 17-2002 en materia de nombramiento de funcionaria con carácter interina.

2. Los hechos en que se fundamenta el recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El Alcalde del Ayuntamiento de Castro Urdiales, en fecha de 12 de marzo de 2001, dictó una Resolución por la que, en el ejercicio de sus competencias y oída la Comisión de Gobierno de dicho Ayuntamiento, decidió «por motivos de necesidades del Servicio de Intervención y continuidad en la gestión presupuestaria, nombrar para desempeñar la plaza de Economista Interino a D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Angeles Saiz Escudero con efectos de 1-4-01, la retribución será la que tiene consignada la plaza en el presupuesto de 2001».

b) El ahora recurrente en amparo, Concejal del mencionado Ayuntamiento por el grupo político municipal de Izquierda Unida, interpuso ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Cantabria escrito de demanda contra la citada Resolución municipal. En ese escrito solicitaba la nulidad de dicho acto administrativo con base en el interés legítimo del actor, de conformidad con lo previsto en el art. 19.1.a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA, en adelante). Dicho precepto establece que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo».

Una vez admitida a trámite la demanda por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Cantabria, y tras los correspondientes trámites legales, comparecieron el Letrado de la Administración demandada y la Sra. Saiz Escudero, en calidad de parte codemandada. Estas partes pasivamente legitimadas opusieron, desde el primer momento, la falta de legitimación activa del recurrente, pues no sólo no ostentaba un interés legítimo respecto del acto impugnado, sino que, al pertenecer al órgano del cual emana el acto impugnado, carecía de legitimación activa (art. 20.a LJCA), pues la Ley lo prohíbe expresamente (el art. 63.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local —LBRL— sólo legitima activamente para impugnar actos y acuerdos dictados por un ente local a «los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos»), ya que el recurrente no forma parte de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Castro Urdiales.

El citado Juzgado dictó Sentencia, en fecha 24 de septiembre de 2001, estimatoria de la pretensión ejercitada por el actor, por la que anulaba el acto impugnado y condenaba en costas por temeridad en la defensa de la legalidad del acto a la Administración demandada y a la codemandada. Esa resolución dedica su primer fundamento de derecho a resolver sobre la falta de legitimación activa opuesta por las partes demandadas. Comienza estimando aplicable el antes mencionado art. 63.1.b LBRL (y el art. 209.2 del Real Decreto 2568/1986, que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales —ROF—, que reproduce el contenido de aquella disposición legal) y recuerda que el actor no pertenecía a la Comisión de Gobierno, por lo que difícilmente podía votar en contra.

En su opinión «resulta claro que no puede negarse legitimación para impugnar un acto al concejal que no ha podido participar en su dictado, porque proviene de un órgano local en el que no está integrado». En definitiva, ese Juzgado viene a sostener la tesis de que un miembro de una corporación puede impugnar los actos dictados por órganos a los que no pertenece, pues, de lo contrario, sólo podría impugnar los acuerdos del Pleno. «Esta conclusión es, amén de absurda, contraria al propio art. 63 LBRL que comienza afirmando la impugnabilidad de todos los actos y acuerdos de las Entidades Locales, tanto por los generalmente legitimados como por los concejales». Tras recordar la doctrina de este Tribunal respecto del derecho de acceso a la jurisdicción, sostiene que «debe tenerse en cuenta que el ejercicio de acciones judiciales es un instrumento más en manos de los concejales, para el control de la legalidad de la actuación de una Entidad Local; y, por ende, ese ejercicio ha de facilitarse al máximo, en el marco de las normas procesales que lo regulen, pues dicho control es esencial para la cognoscibilidad del Estado de Derecho. Podemos afirmar, en definitiva, que en la cuestión de legitimación planteada, no está sólo en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino, también, la efectividad de los sistemas de control de la legalidad del ejercicio del poder público (el control que efectúan los representantes del pueblo en el seno de los entes de poder y el control último de los tribunales de justicia); y ambos son valores constitucionales esenciales que propugnan una interpretación amplia y espiritualista del art. 209.2 ROF.» Al considerar que el actor estaba activamente legitimado, el Juzgado entra en el fondo del asunto y anula el acto porque, del expediente administrativo y de las manifestaciones de la parte demandada en la vista, se infiere con «claridad meridiana» que la resolución impugnada «se dictó sin previa convocatoria pública y sin seguir procedimiento selectivo alguno, y como quiera que tal convocatoria y tal procedimiento son los medios indispensables para el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, debe concluirse que los mismos han sido rotundamente infringidos.»

c) Interpuesto, en fecha de 14 de octubre de 2001, recurso de apelación contra la citada Sentencia por la codemandada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó Sentencia, de 22 de marzo de 2002, por la que estimaba el recurso y anulaba la Sentencia apelada por falta de legitimación activa del recurrente.

Para llegar a esta conclusión comienza recordando la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los arts. 63.1.b LBRL y 209.2 ROF, que no extiende la legitimación activa para impugnar actuaciones dictadas por entes locales a todos los concejales, sino solamente a aquéllos que votaron en contra. Ese criterio jurisprudencial ha sido seguido por el Tribunal *ad quem* en supuestos anteriores y similares al actual al interpretar los antes mencionados preceptos respecto de concejales que no pertenecen al órgano autor del acto impugnado (en este caso, el Alcalde) «o de otros órganos colegiados a los que no pertenezcan (como la Comisión de Gobierno, cual es el presente caso) y, por ello mismo, no puedan participar en la formación de la voluntad conducente a la adopción de acuerdos ni tampoco votarlos... Una primera aproximación al precepto (art. 63.1.b LBRL), la puramente gramatical, parece exigir, a efectos de legitimación, la pertenencia al órgano que adoptó el acto que se pretende recurrir, necesaria para poder votar en contra, requisito al que se subordina la posibilidad de reaccionar ulteriormente frente a aquél. La interpretación histórica del precepto nos conduce a una ratificación de tal impresión inicial, pues la reforma operada por el precepto restringe el ámbito legitimador reconocido en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que en su artículo 9 únicamente exigía no haber votado a favor,

lo que permitía, no sólo el voto contrario, sino la abstención y el voto en blanco... pero la reforma establecida... reduce la esfera de la legitimación al caso de los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de los acuerdos, restringiendo profundamente el ámbito de legitimación anteriormente reconocido, con lo que cierra paso, a juicio de la Sala, a la impugnación de actos derivados de órganos a que no pertenece quien, como concejal, pretenda combatirlos y que, propiamente, no pudo votarlos en ningún sentido».

El Tribunal de apelación llega a la misma conclusión desestimatoria al analizar el problema de la legitimación activa desde el punto de vista de la posible existencia de un interés legítimo por parte del Concejal recurrente respecto del acto impugnado. Con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de este Tribunal respecto del derecho fundamental a la efectividad de la tutela judicial respecto del acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) recuerda que ese concepto jurídico indeterminado ha de ser interpretado de manera amplia, «con el fin de que en situaciones dudosas se evite el cerrar el acceso del administrado a la revisión jurisdiccional, hasta el punto de haber estimado como interés legitimador el interés competitivo, el profesional o de carrera, el interés por razón de vecindad y otros similares». Sin embargo, en el presente caso, sostiene que el interés invocado no puede ser calificado de «legítimo», sino más bien de un mero interés en la legalidad que sólo es propio de la acción popular, inexistente respecto del concreto acto administrativo impugnado: el nombramiento de la apelante como funcionaria interina. Admitir que todo concejal está activamente legitimado, por el mero hecho de serlo, para impugnar todos los actos dictados por el ente local «supondría tanto como extender el control político propio del juego de las diferentes opciones presentes en la corporación al campo de lo jurídico, con menoscabo del principio de seguridad jurídica, de una parte, expresable en la confianza legítima de los administrados afectados por la actuación de los órganos municipales, que podría trastocarse de haber legitimación para impugnarlos por quienes, siendo miembros de la entidad, no actúen responsabilidades en el seno de dichos órganos y con menoscabo también del principio de eficacia que debe servir toda Administración pública, que podría empañarse si todos los actos dictados, con independencia de su contenido y del órgano que los produjese, pudieran ser recurridos sobre la mera base del mero interés en que la legalidad sea cumplida, sin la exigencia de los requisitos de legitimación por el interés legítimo que la Ley exige.»

3. El recurrente en amparo alega que esta última Sentencia, al estimar la ausencia de legitimación activa en el proceso y no entrar en el examen del fondo del recurso de apelación, ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de acceso a la jurisdicción. Sostiene que está activamente legitimado para impugnar el acto dictado por el Alcalde en la vía contencioso-administrativo tanto por su condición de Concejal del Ayuntamiento de Castro Urdiales, como por ser titular de un «interés legítimo» (art. 19.1 LJCA), al ostentar un interés colectivo y de naturaleza política en relación con el acto administrativo cuya nulidad postula. Para ello se basa en los argumentos dados por el Tribunal *a quo*, y en la jurisprudencia de este Tribunal (cita las SSTC 220/2001 y 7/2001) acerca de la necesidad de interpretar el concepto interés legítimo en un «sentido amplio» y «conforme con el principio pro actione».

4. Por providencia de 18 de marzo de 2004, la Sala Segunda de este Tribunal admitió la demanda presentada y dirigió comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria para participarle la admisión a trámite del presente recurso a los efectos oportunos y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.2 de Santander para

que emplazara a quienes hubieran sido parte en el proceso, excepto al recurrente en amparo.

5. El 6 de mayo de 2004 la Sala Segunda de este Tribunal acordó tener por personada a doña María Ángeles Saiz Escudero (la codemandada y recurrente en apelación en la vía judicial administrativa previa) y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que presenten alegaciones conforme al art. 52.1 LOTC.

6. El 3 de junio de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Sra. Saiz Escudero. En el mismo esta parte postula la desestimación del recurso al no existir la vulneración del art. 24.1 CE pues el recurrente, en su calidad de concejal, no formaba parte de la Comisión de Gobierno de la que procede el acto impugnado, por lo que no pudo votar en contra del mismo (art. 63.1.b LBRL); y tampoco es titular de un interés legítimo (ya directo, ya indirecto) respecto del acto impugnado, ya que «no participa de ninguna manera en los efectos de esa contratación ni que forme parte, directa o indirectamente, de la relación jurídica en que tales efectos se desenvuelven». En definitiva, el recurrente invoca un mero interés por la legalidad (acción popular) que no está legalmente previsto para impugnar el acto que nos ocupa.

7. El recurrente en amparo formuló alegaciones el 7 de junio de 2004 en las que, básicamente, reafirmaba los argumentos expresados en su demanda de amparo, esto es, la existencia de una vulneración del art. 24.1 CE por la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria al estimar, inconstitucionalmente, la falta de legitimación activa a pesar de su condición de concejal y de ser titular de un interés legítimo.

8. Finalmente el Ministerio Fiscal formuló escrito de alegaciones, con entrada de Registro fechada el 9 de junio de 2004, en el que postula la estimación del presente recurso por vulnerar el art. 24.1 CE. Sostiene que el Tribunal *ad quem* ha realizado la interpretación más restrictiva de las normas aplicables para negar la legitimación activa del ahora recurrente: desde la perspectiva de su condición de concejal; lo que viene a afirmar es que sólo podrán impugnar el acto administrativo quienes hayan votado en contra, lo que presupone su participación en el pertinente órgano colegiado —la Comisión de Gobierno—, pero no tiene en cuenta, de una parte, que, aunque tomada en el seno de dicho órgano colegiado, la decisión se ha dictado exclusivamente por el Alcalde, órgano unipersonal, de modo que aquél no pudo votar; y que, en todo caso, incluso con una votación favorable de la Comisión de Gobierno, no se puede exigir, como requisito para apreciar la legitimación activa, hacer algo que no le resultó posible, es decir, tratar de entrar en dicha Comisión y votar en contra, o tratar, al menos —lo que tampoco garantiza que llegara a producirse— que la cuestión solventada en el seno de la citada comisión se elevara al pleno del Ayuntamiento, donde hubiera podido votar. Cabía, pues, una interpretación más favorable: que el aspecto prohibitivo de las normas sobre legitimación activa establecidas en la Ley de bases de régimen local y en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales se refiere únicamente a quienes han formado parte de un órgano colegiado y han votado a favor del acto luego impugnado, pero no resulta aplicable, no sólo a quienes hayan votado en contra —cuya legitimación viene expresamente reconocida en aquellos preceptos—, sino también a quienes, manifestando su voluntad contraria, no pudieron expresarla mediante el voto por no formar parte de un órgano colegiado restringido, ni tenían instrumentos efectivos para su elevación al pleno,

ya su legitimación viene dada porque forman parte de la propia corporación municipal y les interesa que ésta sea respetuosa con el Ordenamiento jurídico.

9. Por providencia de 14 de octubre de 2004, se señaló para deliberación y fallo el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 22 de marzo de 2002, que estimó el recurso de apelación por la falta de legitimación activa del recurrente para impugnar la resolución dictada por el Alcalde de Castro Urdiales, de 12 de marzo de 2001, por la que, en el ejercicio de sus competencias y oída la Comisión de Gobierno de dicho Ayuntamiento, nombraba para desempeñar la plaza de Economista interina a doña María Ángeles Saiz Escudero. El recurrente sostiene, por su parte, que esa resolución vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al interpretar, de manera inconstitucional, tanto el art. 63.1.b de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL) como el art. 19.b de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), pues es un concejal del Ayuntamiento del cual surge el acto administrativo y es titular de un interés legítimo respecto del mismo. La Sra. Saiz Escudero solicita la desestimación de este recurso, porque el citado art. 63.1.b impide a los concejales impugnar actos respecto de los cuales no han podido participar en su adopción y porque tampoco es titular de un interés legítimo en relación con el acto cuya nulidad postula. El Ministerio Fiscal interesa la estimación del presente amparo por considerar vulnerado el art. 24.1 CE por la Sentencia dictada en apelación ya que, al denegar el acceso a la jurisdicción por falta de legitimación del concejal recurrente, adoptó una solución contraria al principio *pro actione*.

2. Conforme se ha visto, el único motivo de este recurso de amparo se basa en la alegada vulneración del art. 24.1 CE ante la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa del recurrente. Para examinar esta cuestión, conviene recordar cuál era el objeto del proceso.

El recurrente, único concejal del Ayuntamiento de Castro Urdiales por el grupo político municipal de Izquierda Unida, solicitó la nulidad radical del acto administrativo dictado por el Alcalde, a que anteriormente se ha hecho referencia, por estimar que esa resolución, al no venir precedida de una convocatoria pública y carecer de procedimiento selectivo alguno, infringía los principios de igualdad, mérito y capacidad. En su demanda, el recurrente se limitó a afirmar que estaba activamente legitimado, por ser titular de un interés legítimo (art. 19.1.a LJCA).

Las partes pasivamente legitimadas (la Administración demandada y la codemandada) opusieron la falta de legitimación activa del concejal tanto por no ser miembro del órgano autor del acto impugnado, como por carecer de interés alguno en el litigio, afirmando que, al contrario, lo que invocaba era un mero interés en la legalidad carente de cobertura legal, pues el ordenamiento jurídico aplicable al caso no preveía la acción popular.

El Juzgado de primera instancia, tras considerar que el recurrente estaba activamente legitimado, estimó su pretensión y anuló la resolución impugnada, condenando en costas, por temeridad, a la Administración demandada y a la codemandada. En relación con el problema de la legitimación activa, la consideró existente mediante una interpretación amplia y flexible del art. 63.1.b LBRL; entendió que el límite establecido en la citada norma no podía afectar a los concejales que no pertene-

cían a los órganos autores de la actuación administrativa (bien por ser el Alcalde el autor del acto —como es el caso—, bien, si fuera competencia de la Comisión de Gobierno, por no pertenecer a ella el concejal recurrente). Sería «absurdo», continúa la Sentencia, exigirles una condición imposible, por lo que, en aras de la tutela judicial efectiva y de la efectividad de los sistemas de control de la legalidad del ejercicio del poder público, estos concejales estaban legitimados para impugnar los actos dictados, en definitiva, por el Ayuntamiento al que pertenecían.

El Tribunal Superior de Justicia no compartió esta tesis, por entender que contravenía lo dispuesto en el art. 63.1.b LBRL, tal y como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Si el recurrente inició la vía judicial en su condición de concejal (como así se sostiene en su demanda ordinaria y de amparo), carecía de legitimación activa al no pertenecer siquiera al órgano administrativo del cual surgió el acto, sin que ésto pudiera significar —siempre en criterio de la Sentencia de apelación— que los actos dictados (en este caso) por los Alcaldes en el uso legítimo de sus atribuciones no fueran fiscalizables, ya que dichos actos podían ser recurridos conforme a las normas generales del proceso administrativo, esto es, por las personas titulares de derechos o intereses legítimos respecto de aquéllos. Sin embargo, continúa el razonamiento, el concejal carecía de un interés legítimo respecto de la resolución impugnada pues, en definitiva, lo que invocó fue su interés en la defensa de la legalidad de los actos dictados por el Ayuntamiento al que pertenecía, lo que supone prescindir del título de legitimación para hacerlo coincidir con la mera capacidad procesal, con base en una, en este caso, inexistente acción popular.

3. Centrado así el problema planteado por el recurrente, ha de resolverse si la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por apreciar el Tribunal de apelación la falta de legitimación activa del demandante en amparo de acuerdo, en su opinión, con los arts. 20.a LJCA, en relación con el 63.1.a LBRL, así como con el art. 19.1.a LJCA, vulneró su derecho fundamental a la efectividad de la tutela judicial en su vertiente de acceso a la jurisdicción. Comenzando por este último precepto, que regula, en lo que aquí respecta, el interés legítimo como título de legitimación activa, este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que:

a) el interés legítimo en el proceso contencioso-administrativo ha sido caracterizado como «una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (en este amparo, la resolución administrativa impugnada) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto' (SSTC 65/1994, de 28 de febrero, FJ 3; 105/1995, de 3 de julio, FJ 2; 122/1998, de 15 de junio, FJ 4; 1/2000, de 17 de enero, FJ 4), debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Más sencillamente, se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta. Luego, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso» (STC 45/2004, de 23 de marzo, FJ 1);

b) «la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE» (así, SSTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2;

y, citando las más recientes, SSTC 45/2004 y 112/2004, de 12 de julio, FJ 3);

c) aunque el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, ello no impide que el derecho también se satisfaga cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo el razonamiento responder a una interpretación de las normas legales de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental, pues, como hemos declarado también reiteradamente, «en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos» (por todas, STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 3), dado que nos encontramos «ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso a la jurisdicción y, por tanto, impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela, supuesto en el que, conforme a nuestra doctrina constitucional, despliega su máxima eficacia el principio *pro actione*, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad» (STC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3).

d) Por tanto, pese a tratarse como decimos de una cuestión de legalidad ordinaria, los Tribunales, en este caso administrativos, «quedan compelidos a interpretar las normas procesales no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *pro actione*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso (por todas, SSTC 88/1997, de 5 de mayo, FJ 2; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 188/2003, de 27 de octubre, FJ 4; 3/2004, de 14 de enero, FJ 3; y 112/2004, citada)».

4. Sentado lo anterior, es necesario tener en cuenta que, al lado de esa legitimación —que en definitiva es la general para poder acceder al recurso o proceso contencioso-administrativo según el art. 19.1 a) de la vigente LJCA—, existe una legitimación *ex lege*, que conviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el Ordenamiento jurídico. No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto —inclusive puede hablarse de una obligación— de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local.

Esta otra fuente o modalidad de título legitimador, independiente del derivado del régimen general —y por

tanto no sujeto a la existencia de un interés caracterizado como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión de la que resulta para aquél una ventaja o utilidad jurídica en sentido amplio, conforme antes se destacó en el fundamento 3, apartado a)—, encaja claramente en un interpretación conjunta de los arts. 20 a) LJCA y 63.1 b) LBRL.

En efecto. El primero de los preceptos apuntados, después de disponer que «no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública... los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados», salva de inmediato el caso de que «una ley lo autorice expresamente». Esta Ley, en cuanto ahora interesa, sería, precisamente, el meritado art. 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desarrollado en el art. 209.2 del Real Decreto 2568/1986, que aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que, de modo significativo, comienza estableciendo: junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo (y por tanto con separación de sus requisitos, léase de la caracterización del interés como relación entre sujeto y objeto de la pretensión) «podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del Ordenamiento jurídico... los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos».

La interpretación del precepto acabado de transcribir no puede quedarse en el restrictivo sentido de que sólo, en cuanto aquí importa, los concejales que hubieran integrado uno de los órganos colegiados del municipio (Ayuntamiento y Comisión de Gobierno, allí donde exista) y hubieran votado en contra del acuerdo adoptado por aquéllos estarían legitimados para impugnarlo en vía contencioso-administrativa, como si de un aislado —y hasta podría decirse que insólito— título legitimador se tratara. Por el contrario, esta excepción, que responde al obligado interés del concejal disidente en el correcto y ajustado a Derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece (porque ya se ha dicho que se trata de un título legitimador distinto del derivado del «interés legítimo» que caracteriza la legitimación general —la del art. 19.1.a LJCA)—, ha de presuponer lógicamente el *prius* de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias a Ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación, de la que la excepción legal —la del art. 63.1.b LBRL— sería una consecuente aplicación.

No tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el «interés en el correcto funcionamiento de la corporación» que subyace en el título legitimador que ahora se examina.

Por consiguiente, el precepto analizado —el tan repetido art. 63.1.b LBRL— parte, por elemental lógica, de un principio de legitimación de los miembros representantes populares de las corporaciones locales, que luego resulta matizado en el caso de que los actos propios de dicho representante durante el proceso de formación de voluntad del órgano que dictó el acto de que se trate contradigan palmariamente la posterior actividad impugnatoria, cosa que se produciría cuando no se hubiera

puesto objeción alguna al acuerdo o cuando, incluso, se hubiera votado a favor de su adopción.

La especificación a que acaba de hacerse referencia no puede interpretarse, desde una perspectiva constitucional y en presencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos —art. 24.1 CE—, en el sentido de que si la Ley únicamente alude a los miembros de un órgano colegiado para hacer posible la impugnación de los actos en cuya adopción hayan intervenido, es que ésta resulta vedada para los demás. Mas bien lo lógico es entender lo contrario: que el concejal, por su condición de miembro —no de órgano— del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido «mediante sufragio universal, libre, directo y secreto» de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general), está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación.

5. Constatada la existencia de un interés concreto del recurrente en amparo respecto del objeto del proceso administrativo del que deriva este recurso —distinto, por tanto, del interés abstracto en la legalidad que subyace en el soporte de las acciones populares en los casos en que son admitidas por la Ley— y no pudiendo existir duda alguna de que ese interés, por estar dirigido a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de que forma parte como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, es un interés legítimo, la conclusión no puede ser otra que la imposibilidad de patrocinar la solución adoptada por la Sentencia de apelación aquí impugnada que, a diferencia del correcto criterio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, al negar legitimación al concejal recurrente para impugnar, en vía contencioso-administrativa, un acuerdo municipal en cuya adopción no pudo intervenir, no sólo limitó o redujo la labor del control que obligatoriamente ha de realizar un representante de los ciudadanos, sino que cerró el acceso a la jurisdicción de quien, por existir una expresa previsión legal que presuponía dicha legitimación, ostentaba un interés concreto y legítimo para impetrar en su defensa la tutela judicial efectiva, con claro desconocimiento del derecho reconocido en el art. 24 de la Constitución.

La demanda de amparo, pues, ha de ser estimada.

## FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Salvador Jesús Hierro Santurde y, en su virtud:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva del referido recurrente en amparo.

2.º Restablecer la integridad de su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia, de fecha de 22 de marzo de 2002, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria

en el recurso de apelación núm. 17-2002, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al de dictarse la mencionada Sentencia, para que la Sala, con plenitud de jurisdicción pero con respeto al derecho fundamental reconocido, dicte la resolución que proceda.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil cuatro.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Elisa Pérez Vera.—Eugeni Gay Montalvo.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas respecto de la Sentencia de fecha 18 de octubre de 2004, dictada en el recurso de amparo núm. 2909-2002*

Con el respeto que siempre me merece el parecer de mis colegas cuando disiento de él, y haciendo uso de la facultad establecida en el artículo 90.2 LOTC, expreso en este Voto mi disidencia respecto de la Sentencia precitada por las razones que paso a exponer.

1. Considero que la Sentencia recurrida (la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 22 de marzo de 2001), se basa en una correcta aplicación del art. 20 a) LJCA, Ley 29/1998, y que frente a ella la argumentación conducente al fallo estimatorio del amparo, que dice asentarse en el art. 63.1 b) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), adolece de un elevado grado de artificiosidad.

Si he entendido bien la argumentación de la Sentencia (FJ 4), en ella se da por sentado que la legitimación en el recurso contencioso-administrativo del concejal ahora recurrente en amparo, por habersele negado en aquél, no tenía cobertura en el art. 19 a) LJCA, sino en otro título legal («al lado de esa legitimación... existe una legitimación *ex lege*, que conviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el Ordenamiento jurídico»), legitimación *ex lege* que acaba encajándose de «una interpretación conjunta de los artículos 20 a) LJCA y 63.1 b) LBRL».

2. Es esa interpretación conjunta la que considera artificiosa, hasta el punto de que, a mi juicio, la interpretación que se propone del art. 63.1 b) LBRL creo que supone, en el caso de los concejales, la pura contradicción con lo dispuesto en el art. 20 a) LJCA.

Admito que el art. 63.1 b) LBRL pueda suponer un título de legitimación *ex lege* al lado de la legitimación del art. 19 a) LJCA, por seguir la idea expresada al respecto en el texto de la Sentencia, aunque más bien estimo que la legitimación del art. 63.1 b) LBRL puede reconducirse sin violencia a una simple concreción del interés legítimo del art. 19 a) LJCA, el de mantener el propio criterio defendido en la votación, y en tal sentido no se trata de un nuevo supuesto legal de legitimación, pese a o que sobre el particular se indica en el art. 63, inciso primero: «junto a los legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo», sino de una manifestación singularizada de un tipo de interés legítimo, legitimador con arreglo a la regla general del referido art. 19 a) LJCA. El sentido del art. 63.1 b) citado es, a mi juicio, antes que el de una adición al 19 a)

LJCA, el de la concreción de una de las posibles salvedades a que se refiere el art. 20 a) del propio texto.

Pero en todo caso, sea propiamente un supuesto legal diferenciado del general del art. 19.1 a) LJCA, a añadir a éste, sea una salvedad de las previstas en el art. 20 a), creo que el art. 63.1 b) LBRL no puede servir de cobertura a la legitimación de quien no ha participado en el acto cuya impugnación constituye el objeto del recurso contencioso-administrativo, ni por ello ha podido votar en contra del acuerdo.

La interpretación de un precepto legal no creo que pueda llegar a incluir en su supuesto hipótesis que resultan absolutamente ajenas a la previsión de su texto. Si éste se refiere a quienes votaron en contra del acuerdo, es precisamente el voto en contra el núcleo conceptual del precepto, y no pueden igualarse en él las situaciones en las que existe ese núcleo esencial y las en que falta, y resultan por ello totalmente distintas, y en nada asimilables a las primeras.

Si, pues, en el art. 63.1 b) LBRL no tiene cabida la situación del concejal que no ha participado en el acuerdo que pretende impugnar, mal puede ese precepto erigirse en supuesto legal incluíble en el de la salvedad prevista en el art. 20 a) LJCA. De ahí que no alcance a comprender cómo la interpretación conjunta de los arts. 20 a) LJCA y 63.1 b) LBRL, puede conducir a reconocer la legitimación del concejal, al que la Sentencia recurrida se la negó por aplicación del primero de los preceptos citados.

3. No puedo compartir la argumentación (FJ 4) alusiva al sentido del art. 63.1 b) LBRL, de que «la interpretación del precepto acabado de transcribir no puede quedarse en el restrictivo sentido de que sólo, en cuanto aquí importa, los concejales que hubieran integrado uno de los órganos colegiados del municipio (Ayuntamiento o Comisión de Gobierno, allí donde exista) y hubieran votado en contra del acuerdo adoptado por aquellos estarían legitimados para impugnarlo en vía contencioso-administrativo, como si de un aislado —y hasta podría decirse, que insólito— título legitimador se tratara». Creo por el contrario, que no hay ninguna restricción interpretativa, sino correcto ajuste al sentido del precepto, cuando se centra en lo que es el núcleo conceptual del mismo, consistente, como he dicho más detrás, precisamente en el acuerdo en contra.

Me parece una interpretación voluntarista del precepto, basada en un salto lógico a partir del mismo, la de la Sentencia de la que disiento, cuando de seguido del pasaje transcrito se dice que «por el contrario, esta excepción responde al obligado interés del Concejal disidente en el correcto y ajustado a Derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece (porque ya se ha dicho que se trata de un título legitimador distinto del derivado del «interés legítimo» que caracteriza la legitimación general —la del art. 19.1 a) LJCA)—, ha de presuponer el *prius* de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias a Ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación, de la que la excepción legal —la del art. 63.1 b) LBRL— sería una consecuente aplicación».

Adviértase que en la interpretación que rechazo se afirma la existencia de un *prius* del precepto, consistente en «la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias a Ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación, de la que la excepción legal —la del art. 63.1 b) LBRL— sería una consecuente aplicación». Mas de inmediato surge la pregunta de cuál sea la base legal de ese afirmado *prius*. La falta de la misma es la que, a mi juicio, evidencia el sentido voluntarista de la interpretación que impugno, y el salto lógico

en que con ella se incurre. Hasta el punto de que, siguiendo la argumentación, el real sentido del precepto se sacrifica en el ara de ese *prius*, haciendo inoperante el que he calificado de núcleo conceptual del primero: el dato del voto en contra del acuerdo.

Si el concejal, por razón de serlo, está incluido en el *prius*, no por ello creo que no deba serle aplicable la exigencia del precepto de haber votado en contra del acuerdo. Si utilizamos la idea lógica de un *prius*, en ella está implícita la referencia a un *posterius*, y no creo que la existencia del *prius* pueda justificar la inaplicación del *posterius*, cuando es de esto de lo que se trata.

No es, así, el precepto referido el título legitimador, sino un preconcepto extralegal del mismo, ajeno ya a las exigencias de su supuesto.

4. Frente a la terminante negativa de la argumentación de la que discrepo, creo que tiene perfecto «sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios». Y ello, pese a que pueda ser «idéntico, en uno y otro caso, el «interés en el correcto funcionamiento de la corporación» que subyace en el título legitimador que ahora se examina». No es el abstracto «interés en el correcto funcionamiento de la corporación» el factor atendido en el precepto, por más que pueda estar subyacente (o si se quiere pueda ser el *prius* lógico, que no normativo), sino el concreto interés en defender el propio criterio sostenido al votar en contra del acuerdo impugnado. Aquel abstracto interés no difiere del interés en el mantenimiento de la legalidad, sin entidad para otorgar legitimación procesal.

A la postre lo que viene a sostenerse, es que el concejal, por su condición de tal, «está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo»; pero la proclamación de una legitimación tal, por el sólo hecho de la condición de concejal, creo que entra directamente en colisión con la prescripción negativa del art. 20 a) LJCA («No pueden interponer recurso contencioso administrativo contra la actividad de una Administración pública: a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente»), y no creo que pueda proclamarse, so pena de que se plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto de ese precepto de la LJCA, lo que la Sentencia no hace.

Aprecio una especie de logomaquia cuando el interés del concejal se califica en este caso de interés concreto, cuando, a mi juicio, no difiere del abstracto interés por la legalidad.

Si de interés concreto se tratase efectivamente no habría inconveniente en alojarlo en el marco legitimador general del art. 19 a) LJCA, lo que la Sentencia no hace, acogiéndose del modo inconsistente que he tratado de evidenciar en el art. 63.1 b) LBRL.

5. La consecuencia del rechazo de la argumentación de la Sentencia conduce lógicamente a la del fallo, que, a mi juicio, debiera haber sido de desestimación.

En tal sentido dejo evacuado mi Voto.

Madrid, a veintidós de octubre de dos mil cuatro.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.