|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 397/2005 |
| Fecha | de 8 de noviembre de 2005 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 6743-2003 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 6743-2003 |
| Fallo | Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6743-2003. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 12 de noviembre de 2003 fue registrado en este Tribunal oficio de fecha 4 de noviembre de 2003, remitido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano judicial de 25 de octubre de 2003, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 20 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en su inciso “y los miembros de sus órganos colegiados”, por posible vulneración de derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE.

El citado art. 20 a) LJCA establece:

“Art. 20.- 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.”

2. Los hechos de los que deriva el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Doña María del Mar Sanjuán Roca, profesora asociada de la Universidad de Vigo, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo del Departamento de didáctica, organización escolar y métodos de investigación de la citada Universidad, de 2 de julio de 2002 (y otras dos resoluciones de órganos de la Universidad desestimatorias de recursos administrativos), que aprobó criterios de selección del profesorado asociado para la provisión de cuatro plazas vacantes. El recurso se tramitó por la vía del procedimiento abreviado.

b) En la vista alegó la representación procesal de la Universidad la falta de legitimación de la Sra. Sanjuán, con invocación del art. 20 a) LJCA. La recurrente era miembro del Consejo de Departamento (como el 90 por 100 de los profesores del mismo), aunque no participó en la reunión en la que se aprobaron los criterios de selección del profesorado, porque en la sesión anterior se había acordado por el mismo órgano colegiado que no estuvieran presentes los profesores asociados interesados.

c) Concluida la tramitación del recurso contencioso-administrativo y con suspensión del plazo para dictar sentencia, conforme a lo previsto en el art. 35.2 LOTC, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo dictó providencia de 9 de octubre de 2003, por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad con respecto al art. 20 a) LJCA, en cuanto al inciso “y los miembros de sus órganos colegiados”, por posible vulneración del art. 24.1 CE.

d) Del sucinto escrito presentado por el Ministerio Fiscal en el mencionado trámite se deduce su oposición al planteamiento de la cuestión. A juicio del Fiscal, el art. 20 a) LJCA prohíbe interponer recurso contencioso-administrativo a los órganos de la Administración “como tales órganos”, pero “en ningún caso el precepto prohíbe la posibilidad de interponer recurso en defensa de derechos e intereses legítimos”. La Universidad de Vigo se opuso al planteamiento de la cuestión. En su escrito de alegaciones la Sra. Sanjuán solicitó que se dictara Auto por el que se acordara promover dicho proceso constitucional.

3. En el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense, de 25 de octubre de 2003, tras la exposición de los hechos, se argumenta que la redacción del precepto legal en cuestión obligaría a inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una profesora asociada que es miembro del Consejo de Departamento que aprobó la resolución impugnada. Sin embargo, tal conclusión podría resultar contraria al art. 24.1 CE “en cuanto impide el enjuiciamiento de pretensiones relativas a derechos e intereses personales legítimos de la actora que, de acordarse esa inadmisibilidad, quedarán impedidos o desprovistos de cualquier posibilidad de tutela jurisdiccional”.

El Auto hace referencia a la doctrina contenida en la STC 220/2001, de 31 de octubre, que se pronunció sobre un supuesto análogo al presente, en concreto, sobre la impugnación de varios profesores de un Acuerdo del Consejo de Departamento que aprobaba la distribución de la carga docente y supuestamente les obligaba a impartir materias ajenas a su especialidad científica. El Tribunal Superior de Justicia que conoció del recurso lo inadmitió en aplicación del art. 28.4 a) LJCA de 1956 [precepto equivalente al actual 20 a) LJCA de 1998], que disponía que “no podrán interponer recurso contencioso-administrativo en relación con los actos y disposiciones de una entidad pública los órganos de la misma, salvo en el caso previsto en la Ley de Régimen Local sobre la suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales”.

La mencionada Sentencia constitucional otorgó el amparo que los citados profesores solicitaron con apoyo en el art. 24.1 CE. Se afirmó allí que “el art. 28.4 a) LJCA de 1956 niega legitimación a los órganos de una entidad pública para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos y disposiciones emanados de aquella entidad (salvo en el caso previsto en la legislación de régimen local en materia de impugnación de acuerdos de las Corporaciones locales). Por tanto, lo que el citado precepto prohíbe es que los órganos de una entidad o Administración pública (sean unipersonales o colegiados) impugnen en vía contenciosa la actividad de la misma, lo que no significa que las personas físicas que forman parte de dichos órganos, o sean sus titulares, no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o a sus intereses legítimos. Dicho de otro modo, la excepción a la regla general de legitimación activa en la LJCA se refiere exclusivamente al supuesto en que el titular o miembro del órgano administrativo pretenda interponer recurso contencioso-administrativo como tal órgano, infringiendo el principio general que inspira la organización jerárquica de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE). La razón de ello es la consideración de que en el supuesto de Administraciones o entidades públicas la voluntad y la decisión administrativa es imputable a la entidad como tal, no a sus órganos, por lo que manifestada aquella voluntad a través del acto que agota la vía administrativa, los órganos inferiores, aunque discrepen del parecer de quien emitió el acto que puso fin a dicha vía, no pueden plantear tal discrepancia en sede contenciosa, al ser parte integrante de dicha persona o ente público. Por el contrario, esta excepción no se extiende a los integrantes del órgano administrativo, los cuales no pueden verse privados de la posibilidad de defender en vía contencioso-administrativa los derechos o intereses legítimos que su situación les confiere y cuya garantía constitucional deriva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)” (STC 220/2001, FJ 5).

Según se expone en el Auto de planteamiento, la interpretación conforme del precepto cuestionado que podría realizarse con apoyo en la doctrina contenida en la STC 220/2001 se encuentra con un obstáculo en el presente supuesto y es que el tenor literal del art. 28.4 a) LJCA de 1956 y el del art. 20 a) LJCA de 1998 no son idénticos. El nuevo inciso introducido en este último precepto (“y los miembros de sus órganos colegiados”) impediría “sustentar sin margen para la duda que la doctrina de la STC 220/2001 permita discernir con toda claridad la correcta interpretación del art. 20 a) de la Ley Jurisdiccional 29/98, salvando así su inconstitucionalidad”. La redacción literal del art. 20 a) sería “clara y rotunda” en cuanto a su exclusión del recurso contencioso-administrativo y en ese precepto el legislador habría querido decir “algo más o algo distinto de lo que la Ley antigua decía”. En atención a todo lo expuesto, se acuerda el planteamiento de la cuestión en los términos ya mencionados.

4. Por providencia de 19 de octubre de 2004 la Sección Primera de este Tribunal acordó, conforme a lo dispuesto por el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que formulara las alegaciones que tuviera por conveniente sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión de la cuestión consistente en que ésta fuera notoriamente infundada.

5. El Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones el 15 de noviembre de 2004. Tras la exposición de los antecedentes, argumenta que la referencia expresa del precepto cuestionado a “los miembros de sus órganos colegiados” no impediría la aplicación de la doctrina general sobre acceso al proceso contencioso-administrativo fijada en la STC 220/2001. El órgano judicial sólo habría tenido en cuenta “la estricta redacción literal del inciso cuestionado”, sin extraer consecuencias del conjunto de la norma y de la jurisprudencia de este Tribunal en materia de derechos e intereses legítimos determinantes de la legitimación activa.

Por otra parte, destaca el Fiscal General del Estado que el propio art. 20 a) LJCA excepciona la norma prohibitiva con el inciso “salvo que una Ley lo autorice expresamente”; y, a su juicio, se da esa excepción en supuestos en los que están implicados derechos e intereses de carácter personal del recurrente en el proceso contencioso-administrativo, puesto que el propio art. 24.1 CE constituiría una norma —de rango superior a la ley— que, con ese presupuesto de la incidencia de la actuación administrativa sobre derechos o intereses personales, autoriza la impugnación de los actos de órganos colegiados por parte de miembros de los mismos.

En atención a lo expuesto, interesa el Fiscal General del Estado que se dicte auto por el que se inadmita la presente cuestión de inconstitucionalidad por ser notoriamente infundada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ourense plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 20 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que dispone 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, salvo que una Ley lo autorice expresamente”. En concreto, la duda de constitucionalidad la ciñe el órgano judicial al inciso “y los miembros de sus órganos colegiados”.

En el proceso a quo una profesora asociada de la Universidad de Vigo había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo del Departamento de didáctica, organización escolar y métodos de investigación de la citada Universidad, de 2 de julio de 2002 (y otras dos resoluciones de órganos de la Universidad desestimatorias de recursos administrativos), que aprobó criterios de selección del profesorado asociado para la provisión de cuatro plazas vacantes. La recurrente era miembro del Consejo de Departamento, aunque no participó en la reunión en la que se aprobaron los criterios de selección del profesorado, porque en la sesión anterior se había acordado por el mismo órgano colegiado que no estuvieran presentes los profesores asociados interesados. En la vista del proceso contencioso-administrativo alegó la representación procesal de la Universidad la falta de legitimación de la recurrente, con invocación del art. 20 a) LJCA.

El Juzgado argumenta en el Auto de planteamiento de la presente cuestión que la redacción del art. 20 a) LJCA obligaría a inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una profesora asociada que es miembro del Consejo de Departamento que aprobó la resolución impugnada. Sin embargo, tal conclusión podría resultar contraria al art. 24.1 CE “en cuanto impide el enjuiciamiento de pretensiones relativas a derechos e intereses personales legítimos de la actora que, de acordarse esa inadmisibilidad, quedarían impedidos o desprovistos de cualquier posibilidad de tutela jurisdiccional”.

2. La cuestión debe inadmitirse por ser notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC), a pesar de la cuidada exposición argumentativa que se realiza en el Auto de planteamiento por parte del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Sin duda es correcto el juicio expuesto en dicho Auto según el cual una inadmisión del recurso contencioso-administrativo por aplicación de lo dispuesto en el art. 20 a) LJCA no sería compatible con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Pero, a pesar de que la estricta interpretación literal de la redacción del art. 20 a) LJCA pueda suscitar la duda de constitucionalidad que plantea el Juzgado, el contenido del precepto correctamente interpretado —sin atender sólo a su literalidad— no debe conducir al resultado que —acertadamente— el Auto considera inconstitucional ni, por tanto, debería suscitar duda de constitucionalidad alguna.

La jurisprudencia de este Tribunal no exige agotar todas las posibilidades de interpretación conforme con la Constitución de las normas con respecto a las cuales pudiera plantearse cuestión de inconstitucionalidad como requisito para la admisión de este proceso constitucional (por todas, SSTC 105/1988, de 8 de junio de 1988, FJ 1; y 130/1999, de 1 de julio, FJ 2). Para que sea admisible la cuestión basta con que exista una duda razonable de constitucionalidad que no sea “notoriamente infundada”. Este Tribunal no puede, en consecuencia, exigir del órgano judicial que apure al máximo las posibilidades de una interpretación conforme antes de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Pero sí puede el Tribunal Constitucional rechazar en fase de admisión cuestiones de inconstitucionalidad en las que la duda de constitucionalidad sólo deriva de que la mera literalidad de un precepto legal no excluye expresamente un resultado aplicativo que debiera tenerse por inconstitucional.

No se está en el presente caso ante un supuesto en el que el tenor literal del precepto cuestionado plantee directamente una duda de constitucionalidad que sólo pudiera salvarse eligiendo una interpretación restrictiva de su significado para hacerlo compatible con el art. 24.1 CE. Se trata, más bien, de que bajo el tenor literal del precepto podría situarse un entendimiento contrario al art. 24.1 CE que, sencillamente, debe ser evitado. Una simple interpretación teleológica del precepto, que precise su contenido en el marco de lo que permitiría su sentido literal, ya bastaría para excluir cualquier colisión con el art. 24 CE. Y a la misma conclusión se llega si se aplica un criterio sistemático que ponga en conexión el art. 20 a) LJCA con la regla general del interés legítimo del art. 19.1 a) LJCA.

3. En efecto, “la interpretación literal, según hemos advertido en alguna ocasión, ‘es un mero punto de partida’(STC 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 4), ‘imprescindible, sí, pero necesitado de la colaboración de otros criterios hermenéuticos que vengan a corroborar o corregir los resultados de un puro entendimiento literal de las normas según el sentido propio de sus palabras’(STC 76/1996, de 30 de abril, FJ 6)” (SSTC 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 5; y 83/2005, de 7 de abril, FJ 3). Para la aplicación de esos otros criterios hermenéuticos (en lo que ahora interesa, el teleológico y el sistemático) que colaboran en la tarea de la correcta interpretación de los enunciados normativos puede y debe el órgano judicial aplicador del Derecho valerse de la jurisprudencia de este Tribunal en matera de derechos fundamentales. Esto remite directamente, en el presente supuesto, a la doctrina contenida en la STC 220/2001, de 30 de noviembre (que, como se ha expuesto en los antecedentes, no es desconocida por el Auto por el que se plantea la presente cuestión), dictada sobre un caso en el que se había negado la legitimación de varios profesores para impugnar un Acuerdo del Consejo de Departamento que aprobaba la distribución de la carga docente y supuestamente les obligaba a impartir materias ajenas a su especialidad científica.

Por lo que se refiere a la finalidad del precepto cuestionado, ha de indicarse que es, claramente, la evitación de conflictos de intereses o de puntos de vista (de cualquier tipo: discrepancias jurídicas, técnicas, de oportunidad, políticas) en sede judicial dentro de un mismo sujeto público último de imputación. Estos conflictos tienen sus propios cauces de resolución: en una organización jerarquizada “los órganos inferiores, aunque discrepen del parecer” del órgano supraordenado “no pueden plantear tal discrepancia en sede contenciosa”, “infringiendo el principio general que inspira la organización jerárquica de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE)” (STC 220/2001, FJ 5); entre dos órganos administrativos del mismo rango resuelve el superior común (no un órgano judicial); las discrepancias de opinión de quien ha perdido una votación en el seno de un órgano colegiado no deben transformarse en procesos ante los órganos judiciales, etc. Todo ello, naturalmente, salvo que una ley prevea lo contrario. La regla prohibitiva del art. 20 a) LJCA, sin embargo, no juega, cuando el conflicto enfrenta a dos sujetos como centros de imputación diferenciados: la Administración, de una parte, y un sujeto que se presenta frente a ella con sus propios derechos e intereses.

Desde la perspectiva de una interpretación sistemática se llega de forma natural al mismo resultado. La profesora asociada no recurrió en el proceso a quo como “miembro de un órgano colegiado”, sino como persona física cuyos derechos e intereses aparecen enfrentados al Acuerdo del Consejo de Departamento. Por eso, no debe atenderse a la prohibición del art. 20 a) LJCA, sino a la regla general de la legitimación por interés del art. 19.1 a) LJCA.

4. En realidad, en contra de lo que expone el Auto de planteamiento de la cuestión, la ratio decidendi de la STC 220/2001 no se ve en absoluto afectada por el cambio de redacción experimentado entre el art. 28.4 a) LJCA de 1956 (“no podrán interponer recurso contencioso-administrativo en relación con los actos y disposiciones de una entidad pública los órganos de la misma, salvo en el caso previsto en la Ley de Régimen Local sobre la suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales”) y el 20 a) LJCA de 1998 (que prohíbe interponer el recurso a “los órganos de la misma —una Administración pública— y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente”).

La doctrina de la STC 220/2001 (FJ 5) distingue la actuación impugnatoria de un sujeto como “órgano” de la Administración o como persona física con derechos e intereses personales enfrentados a la Administración autora de una resolución [supuesto al que es aplicable la regla general de la legitimación del art. 19.1 a) LJCA]. Y esa distinción vale tanto para los órganos en sentido estricto como para los miembros de los órganos colegiados: la prohibición del art. 20 a) LJCA de 1998 —como la antigua del art. 28.4 a) LJCA de 1956— “no significa que las personas físicas que forman parte de dichos órganos (...) no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o intereses legítimos” (STC 220/2001, FJ 5).

Problemas de constitucionalidad se derivan sólo de una interpretación meramente literal de la norma (que, como se ha expuesto, constituye únicamente un “mero punto de partida”) y se disipan al completar un normal proceso interpretativo con ayuda de otros criterios de utilización ordinaria en la tarea judicial de aplicación de las leyes. No existe, pues, duda fundada de constitucionalidad que deba ser resuelta por este Tribunal.

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal

ACUERDA

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6743-2003.

Madrid, a ocho de noviembre de dos mil cinco.