0 0297992

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SALA SEGUNDA

Sección Cuarta
EXCMOS. SEÑORES:

Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer
Don Antonio Truyol Serra
Don Alvaro Rodríguez Bereijo

Recurso número: 149/89

ASUNTO: Recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y por don Xavier Valls Serra.

SOBRE: Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1988, confirmatoria en apelación de la Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 5 de marzo de 1988.

La Sección ha examinado el recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Barcelona y por don Xavier Valls Serra.

I.- ANTECEDENTES

Primero.- Mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 de enero de 1989, el Ayuntamiento de Barcelona y don Xavier Valls Serra, representados por el Procurador de los Tribunales don Juan Ignacio Avila del Hierro y asistidos del Letrado don Santiago Muñoz Machado, interpusieron recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona de 5 de marzo de 1988, confirmada posteriormente por la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1988, en cuya virtud se anuló el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona de 16 de octubre de 1987 y se procedió al nombramiento de don Daniel Fabregat i Llorente como Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Gracia del Ayuntamiento de Barcelona.

Papel de Oficio UNE A-4

Segundo.- Los hechos que los que trae origen la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los que se relacionan a continuación:

a) En 5 de diciembre de 1986, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó unas "Normas Reguladoras de la Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana", creándose, con cobertura en la propia Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (L.R.B.R.L.) (artículo 24) unos órganos desconcentrados, los llamados Distritos, estructurados en tres órganos: el Presidente, el Consejo y la Comisión de Gobierno.

b) De acuerdo con los previsto en el artículo 8 de las referidas Normas, que confiere al Alcalde la competencia para, a propuesta del Consejo, nombrar y separar al Presidente del Distrito, por decreto de la Alcaldía de Barcelona de 16 de octubre de 1987 se nombró Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Gracia al Sr. don Xavier Valls Serra, el cual había sido propuesto junto a otro candidato, el Sr. Fabregat i Llorente, al haber obtenido ambos el mismo número de votos en la votación celebrada por el Consejo.

c) El Sr. Fabregat i Llorente, al no ser designado Presidente, interpuso recurso contencioso-administrativo, al amparo de la Ley 62/1978, contra el Decreto de la Alcaldía, invocando el artículo 23.2 de la Constitución. La Sentencia que ahora se impugna estimó la demanda y, declarando la nulidad de la resolución de la Alcaldía nombrando al Sr. Valls Serra, procedió al nombramiento del Sr. Fabregat.

d) Interpuestos recursos de apelación por el Ayuntamiento y por el Ministerio Fiscal, la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1988 los desestimó, al considerar que el decreto de la Alcaldía vulneró el artículo 23.2 de la Constitución, ya que era aplicable al caso el artículo 58 de la Ley 7/1987, de 15 de abril, Municipal y de

Papel de Oficio UNE A-4

Régimen Local de Cataluña, al no haberse producido una auténtica propuesta del Consejo al Alcalde (puesto que figuraban dos nombres) y no haberse tenido en cuenta el número de votos obtenidos en la lista más votada en el Distrito de Gracia, por lo que procedía el nombramiento del Sr. Fabregat y no el del Sr. Valls.

Tercero.- Se alega en la demanda de amparo que las Sentencias impugnadas han desconocido las facultades y funciones del Alcalde de Barcelona, incurriendo en vulneración del ejercicio del derecho que le corresponde a ejercer su cargo público en las condiciones que establece el artículo 23.2 de la Constitución, fundamentando tal alegación en los términos siguientes:

a) La decisión del Alcalde de Barcelona, perteneciente al Partido Socialista, que, en uso de la facultad que le confiere el artículo 8 de las Normas antes citadas, de los dos candidatos votados por el Consejo de Distrito procedió a nombrar al Concejal Socialista, además de estar amparada en la normativa aplicable, era plenamente coherente desde el punto de vista funcional, al ser los Presidentes de Distrito órganos que ejercen funciones desconcentradas del Alcalde y están jerárquicamente subordinados al mismo.

Sin embargo, las Sentencias que se impugnan, al anular el nombramiento del Concejal Socialista y designar al Concejal de Convergencia y Unión, basándose en que este último representa a la lista electoral más votada en el Distrito de Gracia, han incurrido en una errónea interpretación de la legalidad vigente que, además, conculca el derecho fundamental del Alcalde de Barcelona al ejercicio de su cargo público (artículo 23.2 de la Constitución). Esa injustificada designación de un concejal de un partido político distinto al del Alcalde supone, en efecto, una fractura en las atribuciones de éste último, ya que la lógica política determinará criterios frecuentemente encontrados entre dos órganos situados en una relación de jerarquía, rompiéndose así el principio de unidad de gobierno del

Papel de Oficio UNE A-4

municipio. Este mismo principio explica la atribución del Alcalde de la facultad de nombramiento de los Presidentes de Distrito y la posición jerárquicamente dependiente de estos respecto de aquel, y ello porque ejercen funciones desconcentradas del Alcalde.

En definitiva, con la interpretación sostenida por las Sentencias impugnadas, se llega a transformar la naturaleza misma de los órganos de distrito, que de órganos del Ayuntamiento pasan a configurarse casi como entes locales separados del municipio, y se alteran las condiciones de ejercicio del cargo público de Alcalde, ya que se le impide ejercer la función de nombrar a quien ejercita, por vía de desconcentración, facultades que son propias del Alcalde.

b) Se afirma, en segundo lugar, que el Ayuntamiento de Barcelona está legitimado para interponer el recurso de amparo, ya que la tutela del derecho fundamental del Alcalde de Barcelona al ejercicio de las funciones de su cargo que reconoce el artículo 23.2 de la Constitución, está directamente vinculada a las competencias atribuidas a un órgano del Ayuntamiento. Con apoyo en las SSTC 141/1985, de 22 de octubre y 69/1988, de 12 de abril, es evidente la legitimación del Ayuntamiento, ya que el ejercicio del derecho fundamental del Alcalde al cargo público y el normal desenvolvimiento de las competencias del órgano municipal están inequívocamente unidos, por lo que el Ayuntamiento, al solicitar el amparo del Alcalde en su derecho constitucional reconocido en el artículo 23.2, no está solicitando algo ajeno a la esfera ordinaria de sus intereses, ya que defiende al tiempo la competencia de uno de sus órganos.

Además, de no aceptarse esa legitimación del Ayuntamiento, el Alcalde de Barcelona quedaría en una situación de indefensión, ya que la vulneración del derecho fundamental no

Papel de Oficio UNE A-4

la ha producido un acto administrativo, sino la anulación de un acto administrativo por la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que el Alcalde nunca pudo ser parte del recurso contencioso-administrativo, al serlo, en todo caso, "la Administración de la que proviene el acto o disposición a que se refiere el recurso" (artículo 29 Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (.). Por ello, si como consecuencia del proceso contencioso-administrativo se ha producido una vulneración de un derecho fundamental del Alcalde, en su condición de cargo público, y el artículo 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley Orgánica de este Tribunal) Exige para interponer el amparo haber sido parte en el proceso judicial previo, resulta ineludible concluir reconociendo legitimación al Ayuntamiento para defender en amparo el derecho fundamental vulnerado del Alcalde.

En definitiva, si el Tribunal Constitucional ha establecido que los entes públicos pueden ser titulares de derechos fundamentales cuando recaben para sí ámbitos de libertad de los que deben disfrutar sus miembros (STC 64/88), hay que concluir que también cuando el Ayuntamiento defiende el derecho de su Alcalde a ejercer con plenitud su cargo público, no hace sino recabar para el propio Ayuntamiento un derecho (el Ejercicio de las competencias por el Alcalde, conforme a la Ley) del que necesariamente debe disfrutar un miembro de la Corporación municipal. Y, en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.1.b) de la Constitución, el Ayuntamiento tiene indudablemente un interés legítimo para interponer el recurso de amparo, consistiendo ese interés en el mantenimiento de la integridad del derecho fundamental de su Alcalde al ejercicio del cargo público.

c) El recurso de amparo se interpone también por el Sr. Valls Serra, en quien recayó el nombramiento de Presidente del Consejo de Distrito de Gracia que luego fue revocado por las decisiones judiciales que se impugnan. A tal efecto, se señala que, aunque no fue parte en los procesos contenciosos previos

Papel de Oficio UNE A-4

al amparo, lo que podría determinar su falta de legitimación de acuerdo con lo previsto en el artículo 46.1.b) de la Ley Orgánica de este Tribunal, lo cierto es que el Tribunal contencioso-administrativo, pudiendo y debiendo emplazarle, no lo hizo, sin que sea razonable trasladar a quienes desempeñan puestos públicos la carga de prestar atención a los edictos publicados en el Boletín Oficial, tal como se ha venido a reconocer en la STC 34/1988, de 1 de marzo. De ahí que el defecto procesal imputable al Tribunal de instancia no deba ser ahora esgrimido para cerrarle la posibilidad de ser parte en el recurso de amparo, ya que está en juego su derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad. Si la designación de un cargo público no se ajusta a las previsiones legales, automáticamente se produce una vulneración del derecho fundamental de quien, habiendo sido nombrado conforme a derecho, ha sido removido sin justificación de su cargo. En última instancia, subsidiariamente hay que admitir su intervención adhesiva en el proceso como coadyuvante.

d) Finalmente, la vulneración del artículo 23.2 de la Constitución en que habrían incurrido las Sentencias impugnadas, es objeto de un detallado análisis que, en síntesis, parte de las premisas de que, de una parte, el derecho del artículo 23.2 de la Constitución comprende el ejercicio del cargo en las condiciones legalmente previstas, y, por otro lado, de que una errónea interpretación de la legalidad vigente aplicable al ejercicio de un cargo público puede pugnar con el artículo 23.2 si se produce una interferencia obstativa al ejercicio del cargo.

Analizadas las Sentencias, es evidente que han aplicado un criterio (pertenencia a la lista electoral más votada en el Distrito) que no está previsto en las normas aplicables, contradiciendo la L.R.B.R.L. e imponiendo al Alcalde un nombramiento sin justificación alguna. La Sentencia del Tribunal Supremo ha aplicado, a tal efecto, la legislación catalana de Régimen Local (Ley 8/1987, de 15 de abril), que establece en su

Papel de Oficio UNE A-4

artículo 58 el referido criterio, pero es incuestionable que ni cabe aplicar subsidiariamente ese criterio -ya que estamos ante el supuesto del número 2 del artículo 20 de la L.R.B.R.L.-, ni hay coincidencia entre la naturaleza de los "órganos territoriales de gestión desconcentrada" contemplados en la Ley catalana y los Consejos de Distrito que ha establecido el Ayuntamiento de Barcelona -ya que aquellos órganos sólo tienen funciones consultivas y asesoras, mientras que la Normas del Ayuntamiento de Barcelona han conferido a los Presidentes de los Consejos de Distrito funciones decisorias y ejecutivas propias del Alcalde, lo que posibilita, asimismo, que éste pueda cesarlos "por razones motivadas de interés general"-.

En definitiva, las Sentencias impugnadas han limitado sin justificación alguna las facultades que al Alcalde de Barcelona le otorgan la L.R.B.R.L. y las normas dictadas por el Ayuntamiento en ejercicio de su potestad de autoorganización, lo que supone la conculcación del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución por quedar directamente afectado el ejercicio por el Alcalde de sus funciones.

e) Concluyen los recurrentes suplicando se otorgue el amparo y, en consecuencia, se declare la nulidad de la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1988 confirmatoria de la de la Audiencia Territorial de Barcelona de 5 de marzo de 1988, así como que se declare la validez del decreto de la Alcaldía de Barcelona de 16 de octubre de 1987 por el que se nombró Presidente del Campo Municipal del Distrito de Gracia al Ilmo. Sr. don Xavier Valls Serra.

Mediante otrosí, se solicita al amparo del artículo 56.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal la suspensión de los efectos derivados de las Sentencias impugnadas hasta que el Tribunal dicte sentencia.

Cuarto.- Por providencia de 8 de mayo de 1989, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó poner de manifiesto a la

Papel de Oficio UNE A-4

representación actora y al Ministerio Fiscal la posible concurrencia de las causas de inadmisibilidad reguladas por el artículo 50.1.a) de la Ley Orgánica de este Tribunal, por falta de legitimación del Excmo. Ayuntamiento de Barcelona y del Sr. Valls Serra, y por el artículo 50.1.c) de la misma, por carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional, concediéndoles, conforme a lo dispuesto en el artículo 50.3 de la mencionada Ley Orgánica, un plazo común de diez días para que formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

Quinto.- En su escrito de alegaciones presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid y registrado en este Tribunal el día 26 de mayo de 1989, la representación actora, con carácter previo, advierte de la gravedad de los hechos que han movido a sus patrocinados a impetrar el amparo de este Tribunal y de la necesidad de un pronunciamiento sobre una cuestión constitucional de primer orden, cual es la relativa al contenido de las competencias del Alcalde y su derecho a conservarlas y ejercerlas con apoyo en el artículo 23.2 de la Constitución. La gravedad de esos hechos se evidencia en la alteración que se ha producido como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo, en la correlación de la representación política en el municipio barcelonés, al variarse la estructura del poder municipal resultante de las elecciones de una forma que resulta inadmisible y contraria a los postulados del artículo 23.2 de la Constitución. Y a ello debe añadirse que el Tribunal Constitucional no ha tenido hasta ahora ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, pues de lo que se trata, es de establecer si puede sostenerse una interpretación de la legalidad que desvirtúe el contenido de las funciones que al Alcalde de Barcelona le corresponden y cuyo ejercicio está amparado por el artículo 23.2 de la Constitución, ya que fue elegido para un órgano con las competencias que ahora se discuten. Todo ello justifica, por tanto, la admisión a trámite del recurso.

Por lo que se refiere ya, en concreto, a la primera de las causas de inadmisibilidad, se afirma que de no admitirse la

Papel de Oficio UNE A-4

legitimación del Ayuntamiento de Barcelona necesariamente habría que concluir que un Alcalde no puede defender ante el Tribunal Constitucional un derecho fundamental cuando su vulneración se produce como consecuencia de la anulación de un acto administrativo por él dictado. Se apoya tal interpretación en la especial naturaleza del derecho del artículo 23.2 de la Constitución, que implica también el derecho a mantenerse en los cargos públicos y a desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, sin que pueda quedar vacía de contenido la función que han de desempeñar y sin que pueda ser dificultada mediante obstáculos artificiales, de manera que al sufrir el Alcalde de Barcelona una limitación en sus funciones como consecuencia de la interpretación sostenida en la sentencia del Tribunal Supremo, es lógico que sea el Ayuntamiento, la Corporación representativa de los intereses municipales, quien vele por la defensa de un derecho fundamental que es inescindible del respeto a la titularidad de las competencias de uno de sus órganos. A este respecto, carecería de sentido que se reconozca la competencia de una Asociación privada para defender derechos fundamentales de sus miembros y, sin embargo, se llegue a negar a un Ayuntamiento, que es una Corporación Pública, cuando el derecho fundamental y las competencias de uno de sus órganos quedan lesionadas.

También es manifiesta la legitimación de don Xavier Valls Serra para interponer el recurso de amparo, ya que, siendo titular del cargo de Presidente del Consejo de Distrito de Gracia, si no fue parte en los procesos contencioso-administrativos de los que trae causa este recurso es porque el Tribunal no le emplazó personalmente, no pudiéndole imputar una falta de diligencia procesal que incumbe directamente al órgano judicial (STC 34/1988, de 1 de marzo).

Finalmente, en cuanto a la causa de inadmisión prevista por el artículo 50.1.c) de la Ley Orgánica de este Tribunal, se insiste en que la cuestión debatida ha girado, desde el primer momento, sobre el artículo 23.2 de la Constitución, con lo que

Papel de Oficio UNE A-4

sería paradójico que el Tribunal Constitucional no se pronunciara ahora sobre el fondo de un recurso que, en la vía contenciosa, ha tenido como único argumento la interpretación del referido precepto constitucional. Además, el presente recurso de amparo brinda al Tribunal Constitucional la oportunidad de decidir, por vez primera, sobre el alcance del principio democrático en las Corporaciones Locales, lo que justifica, una vez más, la admisión del recurso para que en su día se dicte sentencia sobre el fondo del mismo.

Sexto.- El Ministerio Fiscal, en escrito registrado el 23 de mayo de 1989, respecto de la primera de las posibles causas de inadmisión, con cita de la STC 141/1985, de 22 de octubre, afirma que es la persona directamente afectada la que está legitimada para recurrir en amparo, por lo que, al ser el recurrente el Ayuntamiento de Barcelona y no su Alcalde, falta esa relación directa que se exige para estar legitimado activamente, concurriendo así la causa de inadmisión del artículo 50.1.a) de la Ley Orgánica de este Tribunal

De otra parte, el Auto 942/1985, de 18 de diciembre, distingue entre la defensa de "libertades" y "derechos", siendo en este segundo caso más reducida la legitimación, al extenderse estrictamente al titular del derecho subjetivo directamente afectado, citándose expresamente el artículo 23 de la Constitución entre los derechos que deben ejercitarse estrictamente por su titular.

En cuanto al Sr. Valls Serra, él mismo reconoce que no ha sido parte en el proceso judicial precedente, con lo que los Tribunales ordinarios no han tenido oportunidad de restaurar la situación jurídico-constitucional que se dice vulnerada. Concurre, así pues, la citada causa de inadmisión.

Por último, en relación con el contenido constitucional de la demanda, entiende el Ministerio Fiscal que su carencia es manifiesta. Así se deduce del propio tenor literal del artículo

Papel de Oficio UNE A 4

23.2 de la Constitución, que se remite a "los requisitos que señalen las leyes", y tales requisitos no son, en principio, revisables en amparo, como recuerda el Auto 1035/1986, de 3 de diciembre. En este sentido, tanto la Audiencia Territorial de Barcelona, como la Sala Quinta del Tribunal Supremo, se han ceñido a interpretar la legalidad ordinaria (artículo 58 de la Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril), sin que esa interpretación pueda tacharse de contraria a lo dispuesto en el artículo en el artículo 23.2 de la Constitución. En consecuencia, interesa el Ministerio Fiscal la inadmisión del recurso en aplicación de los artículos 50.1.a), en relación con el 46.1.b), y 50.1.c), todos de la Ley Orgánica de este Tribunal

II.- FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- El presente recurso de amparo se interpone, en primer lugar, por el Ayuntamiento de Barcelona, que, reclamando la tutela del derecho fundamental de su Alcalde al ejercicio de las funciones propias de su cargo público que reconoce y garantiza el artículo 23.2 de la Constitución, sustancialmente justifica su legitimación para solicitar el referido amparo en dos razones fundamentales: en que con ello el Ayuntamiento está recabando para el propio Ayuntamiento un derecho al normal desenvolvimiento de las competencias del órgano municipal, por lo que no se está solicitando algo ajeno a la esfera ordinaria de sus intereses; y en el hecho, asimismo, de que, en caso contrario, el Alcalde quedará en una situación de indefensión, ya que no está legitimado para interponer recurso de amparo por no haber sido parte en el proceso judicial previo (artículo 46.1.b) de la Ley Orgánica de este Tribunal), si bien ello se haya debido a que, por imperativo legal (artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa), no podía serlo al ser necesariamente parte demandada la Administración municipal de la que, como órgano, forma parte.

Papel de Oficio UNE A 4

La legitimación que para sí pretende el Ayuntamiento de Barcelona a fin de reclamar la tutela del derecho fundamental de su Alcalde a ejercer las funciones propias de su cargo (artículo 23.2 Constitución), consistentes aquí en nombrar al presidente del Consejo del Distrito de Gracia de Barcelona, resulta, sin embargo, inaceptable. Es cierto que este Tribunal Constitucional ha reconocido legitimación a las personas jurídicas de Derecho Público siempre que recaben para sí mimas ámbitos de libertad de los que deben disfrutar sus miembros o la generalidad de los ciudadanos (STC 64/1988, F.J.1), pero es evidente que en el presente caso no concurre esa circunstancia, ya que el "normal desenvolvimiento de las competencias municipales" no forma parte del contenido de derecho fundamental alguno protegible por el recurso de amparo. Que la plena efectividad de los derechos fundamentales determine que "la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental" (STC 64/1988, F.J.1º), ha permitido reconocer, por ejemplo, que el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los miembros de los Sindicatos, sino a los propios Sindicatos, o que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos o, en fin, que el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian sino también las Asociaciones ya constituidas. De este modo, en la STC 141/1985 (F.J.1º), tras afirmarse que "en todos aquellos casos en que el proceso previo ha sido articulado por la vía que permite la Ley 62/1978 para la protección de derechos fundamentales, la legitimación para interponer después el amparo constitucional ante nosotros corresponde a la persona directamente afectada (dejando por el momento de lado la excepcional legitimación que se atribuye a algunos órganos públicos), y por persona afectada hay que entender al titular del derecho subjetivo vulnerado o presuntamente vulnerado o,

Papel de Oficio UNE A-4

excepcionalmente, quienes sin ser titulares del derecho pueden ejercitar éste, en virtud de una especial disposición de la Ley en atención a su relación con el derecho o con el titular de él", tras ello, el Tribunal reconocería legitimación a la Asociación recurrente (la Unión Sindical de Policía) para defender los derechos e intereses de sus miembros "en lo que concierne a la alegada vulneración del derecho a la libertad sindical", pero no "en lo que se refiere al derecho a la libertad de expresión y a la libertad de Comunicación, pues este último es en línea de principio un derecho individual que los miembros de la asociación y sólo excepcionalmente cuando se refiera a aquellas facetas respecto de las cuales la asociación sea titular directa del derecho podría ella considerarse lesionada, cosa que aquí no ocurre". Y en la reciente STC 180/1988 (F.J.2º), se reconocerá también legitimación a la entidad recurrente (Partido dos socialistas de Galicia, PSOE), que alegaba vulneración del artículo 23.2 de la Constitución por la resolución judicial impugnada, pues "no (cabe) negar legitimación para el amparo a las personas jurídicas, cuyos intereses, por lo demás, están imbricados con los de las personas que lo integran, pudiendo ser, consecuentemente, sujetos pasivos de eventuales lesiones de sus derechos constitucionales".

En el presente caso, sin embargo, no es dable apreciar esa conexión entre los intereses de la Administración municipal y el derecho presuntamente vulnerado (artículo 23.2 Constitución) que pueda legitimar al Ayuntamiento para interponer el amparo, ya que, aun cuando se ha reconocido a tal fin la suficiencia de un interés legítimo en las personas jurídicas, sin necesidad de que sean titulares del derecho fundamental (STC 19/1983), tal posibilidad, como ya se dijera en el Auto 135/1985, "no puede extenderse, dada la naturaleza del recurso de amparo, hasta permitir que a través de éste los poderes públicos puedan accionar frente a resoluciones judiciales que, invalidando sus actos, pudieran haber afectado también de cualquier modo a los derechos fundamentales de los ciudadanos". La doctrina contenida en este Auto 135/1985 resulta, en fin, claramente

Papel de Oficio — UNE A-4

trasladable al presente recurso, ya que de aceptarse la legitimación del Ayuntamiento de Barcelona tratando de obtener la reparación de las presuntas lesiones sufridas por su Alcalde como consecuencia de la anulación contencioso-administrativa del acto que dictara, de hecho se estaría posibilitando "un atípico medio de defensa ulterior de los propios actos cuando, como aquí ocurre, fuese el ente que recurre el autor, también, de la resolución invalidada por el acto judicial impugnado".

De otra parte, esa legitimación tampoco puede ampararse en el hecho de que el Alcalde de Barcelona, en caso contrario, quedaría de hecho en una situación de indefensión. Es obvio que el Alcalde, como órgano municipal, imputó la resolución administrativa que adoptó a la Administración municipal personificada de la que forma parte -El Ayuntamiento de Barcelona-, siendo por ello demandada la Administración y no el Alcalde en su condición de órgano municipal. A la Administración correspondió, pues, la defensa en vía contencioso-administrativa de un acto propio por haber sido dictado por uno de sus órganos, sin que la posterior anulación de esa resolución por sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa le pueda legitimar ahora, como órgano que es de la Administración municipal, para en vía de recurso de amparo tratar de defender, en una nueva instancia, la legalidad de esa resolución.

En realidad lo que se pretende es, en efecto, una revisión de las Sentencias impugnadas, alegando a tal efecto que, al haber sido anulada la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona, se ha vulnerado el derecho fundamental del Alcalde a ejercer las funciones propias de su cargo. Sin embargo, no basta esa mera invocación para reconocer necesariamente la pretendida legitimación cuando, tal como sucede en el presente caso, no hay derecho fundamental alguno, ni del Alcalde, ni del Ayuntamiento de Barcelona, en juego. La Alcaldía de Barcelona ejercitó sus competencias y procedió al nombramiento del Presidente de Distrito municipal de Gracia, sin que la posterior anulación del acto de nombramiento pueda considerarse lesiva de

Papel de Oficio UNE A-4

un pretendido derecho al ejercicio del cargo. Derecho, por lo demás, que trata de fundamentarse en el artículo 23.2 de la Constitución, cuando lo que el referido artículo garantiza es el "derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos", y no, evidentemente, el derecho al ejercicio de las competencias propias del cargo. No hay derecho al ejercicio de las competencias, sino deber de ejercitarlas y de hacerlo, además, con arreglo al ordenamiento jurídico, por lo que ninguna legitimación puede reconocerse para reclamar el amparo de un derecho fundamental inexistente. Concurre, de este modo, por tanto, la causa de inadmisibilidad del artículo 50.1.a), en relación con el 46.1.b), ambos de la Ley Orgánica de este Tribunal, por falta de legitimación en el Ayuntamiento de Barcelona recurrente.

Segundo.- Interpone también recurso de amparo el Sr. Valls Serra, que, como consecuencia de las Sentencias impugnadas, ha sido removido del cargo para el que fue nombrado por la resolución de la Alcaldía de Barcelona que ha sido anulada. En la propia demanda de amparo se advierte que, si bien el referido señor no fue parte en los procesos contenciosos previos al amparo, ello fue debido al hecho de no haber sido emplazado personalmente por el Tribunal Contencioso-administrativo. El demandante de amparo no alega, sin embargo, vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a la no indefensión derivada de esa falta de emplazamiento, sino del derecho fundamental a permanecer en el cargo de acuerdo con los requisitos y condiciones que establecen las leyes (artículo 23.2 de la Constitución), los cuales no han sido respetados por las Sentencias impugnadas.

Planteada en estos términos la demanda, no sería en principio objetable su legitimación por no haber sido parte en el proceso judicial previo tal como exige el artículo 46.1.b) de la Ley Orgánica de este Tribunal, ya que, en efecto, ello fue debido a la falta de emplazamiento. Sucede, no obstante, que el hecho de la falta de emplazamiento no posibilita sin más la

Papel de Oficio UNE A-4

legitimación que ahora se pretende, por cuanto, tal como llega a reconocerse en la propia demanda, resulta difícilmente aceptable que el Sr. Valls Serra no tuviera conocimiento del proceso, pudiendo, en ese caso, haberse personado en su condición de persona a cuyo favor se derivaban derechos del acto recurrido (artículo 29.1 b) o, en todo caso, artículo 30.1 , ambos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) y, consecuentemente, haber sido parte en el proceso judicial previo al amparo. Téngase presente que, como ha señalado este Tribunal Constitucional en Reiteradísimas ocasiones (por todas, en la propia STC 34/1988, de 1 de marzo (F.J.4) que cita el recurrente), si bien se ha establecido como doctrina general "la existencia de un deber de todos los Jueces y Tribunales de promover las posibilidades de defensa de todos aquellos que pudieran ser afectados en sus derechos e intereses legítimos por la decisión de un proceso contencioso-administrativo, emplazándolos personalmente siempre que ello fuera posible...", "desde la perspectiva de los interesados y de su posible indefensión, también se ha matizado aquella doctrina general en el sentido de declarar que no se daría esa indefensión real en el supuesto de que se tuviera plena certeza de que los afectados por el acto administrativo impugnado tuvieron conocimiento oportuno del proceso contencioso-administrativo, de modo tal que hubieran podido comparecer y ser oídos por él (SSTC 117/1983, 119/1984 y 2/1985), bien que constando aquella certeza, suficientemente acreditada, de ese conocimiento extraprocesal del aludido proceso contencioso, ya que en ese supuesto no sería admisible valerse de la omisión judicial para no comparecer en el proceso e invocarlo posteriormente como causa de indefensión (STC 188/1987, de 27 de noviembre)". Consecuentemente, siendo inexistente la indefensión de quien pudiendo haber sido parte en el proceso judicial previo no lo fue, es manifiesto que carece ahora de legitimación por imperativo del artículo 46.1 b) de la Ley Orgánica de este Tribunal, siendo, por tanto, inadmisible su recurso (artículo 50.1.a) de la expresada Ley Orgánica).

Papel de Oficio UNE A-4

Tercero.- Finalmente, y aun cuando no sería ya preciso adentrarse en el examen de la segunda de las causas de inadmisibilidad del recurso, no será inoportuno señalar que, en relación a la alegada vulneración del derecho fundamental del Alcalde de Barcelona a ejercer las competencias y funciones propias de su cargo -derecho que trata de fundarse en el artículo 23.2 de la Constitución-, tal pretendido derecho, como ya se ha anticipado, resulta a todas luces inexistente, dado que los órganos administrativos no son titulares de derechos fundamentales al ejercicio de las competencias que les son atribuidas, viniendo, antes bien, compelidos a ejercitarlas sin perjuicio de la correspondiente fiscalización jurisdiccional. Por ello se dijo que no podía reconocerse legitimación a la Alcaldía de Barcelona para interponer el presente recurso de amparo, sin que de ahí se derive indefensión alguna, ni que tampoco el Ayuntamiento del que forma parte pueda considerarse legitimado para reclamar la reparación de la pretendida lesión sufrida por uno de sus órganos.

Pero es que, además, las Sentencias impugnadas -en especial, la del Tribunal Supremo- se han limitado a dar aplicación a la regla contenida en el artículo 58 f) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que establece que en los "órganos territoriales de gestión desconcentrada" que, a fin de facilitar la participación ciudadana, por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento se creen, "el cargo de Concejal-Presidente corresponderá a un miembro de la lista más votada en el ámbito territorial de que se trate". Esta aplicación, según la demanda, habría supuesto desconocer que la aplicación de dicha Ley es supletoria de lo que, en su caso, establezcan los correspondientes Reglamentos Orgánicos Municipales, ya que el artículo 20.2 de la L.R.B.R.L. así lo preceptúa, de manera que, como quiera que el Ayuntamiento de Barcelona dispone de unas Normas Reguladoras de la organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana, a lo previsto en estas Normas debía haberse estado, las cuales atribuyen al Alcalde la competencia para nombrar y separar a los Presidentes

Papel de Oficio UNE A-4

de los Distritos sin otros condicionamientos que la designación venga precedida de una propuesta del Consejo y que el cese lo sea "por razones motivadas de interés municipal general". A ello se unen, además, otras consideraciones acerca de la ruptura de la unidad de gobierno municipal que se produce si se abre la posibilidad, tal como hacen las Sentencias impugnadas, de que lleguen a designarse como Presidentes de los Consejos de Distrito a Concejales de partidos políticos distintos al del Alcalde; y acerca, también, de que esa posibilidad que ha previsto la Ley Catalana, dando entrada a la designación de un miembro de la lista más votada en el correspondiente Distrito, se justifica, en todo caso, en que para esos órganos no han sido previstas sino funciones consultivas y asesoras, lo que, sin embargo, no sucede en las Normas del Ayuntamiento de Barcelona, que han conferido a los Presidentes de los Distritos funciones decisorias y ejecutivas.

Pues bien, no es difícil apreciar en la demanda de amparo una manifiesta falta de contenido constitucional, ya que lo que los recurrentes plantean es una cuestión de estricta legalidad que en manera alguna alcanza relevancia desde la perspectiva del artículo 23.2 de la Constitución, bastando señalar al respecto las siguientes precisiones:

En primer lugar, no es exacto que la Ley de Cataluña en cuestión sólo atribuya a los "órganos territoriales de gestión desconcentrada y de participación ciudadana" funciones meramente consultivas y asesoras, ya que el artículo 61.1 establece que "los órganos territoriales de participación podrán ejercer por delegación funciones deliberativas y ejecutivas en las materias relativas a la gestión y utilización de los servicios y bienes destinados a actividades sanitarias, asistenciales, culturales, deportivas y recreativas, cuando su naturaleza permita la gestión desconcentrada y no afecte a los intereses generales del municipio". No hay lugar, por tanto, a afirmar taxativamente que no hay coincidencia entre la naturaleza de los órganos territoriales de gestión desconcentrada

Papel de Oficio — UNE A 4

contemplados en la Ley Catalana y los Consejos de Distrito que ha establecido el Ayuntamiento de Barcelona, por cuanto es incuestionable que el típico ejemplo de órganos territoriales de gestión desconcentrada son precisamente los Consejos de Distrito, y ya se acaba de ver que las funciones que a aquellos pueden ser delegadas serán deliberativas y ejecutivas.

En segundo lugar, que la elección del Presidente del Consejo de Distrito deba recaer en un Concejal miembro de la lista más votada en el ámbito territorial del Distrito, y no necesariamente en un Concejal del mismo partido o lista del Alcalde, no rompe, ni imposibilita, necesariamente, tal como de contrario afirman los recurrentes, la unidad de gobierno y gestión del municipio, ya que, a fin de garantizar ese principio existen una serie de mecanismos que, entre otros, la propia Ley Catalana enumera en su artículo 61.2, al establecer unos sistemas de revisión y control de los actos y acuerdos adoptados por el órgano de desconcentración y participación, o prever el ejercicio de sus funciones de acuerdo con los programas y directrices establecidos por el Pleno, etc.

Finalmente, si bien el artículo 20.2 de la L.R.B.R.L. Preceptúa que la organización municipal complementaria que puedan establecer las Leyes de las Comunidades Autónomas regirá "en todo aquello que su Reglamento Orgánico no disponga lo contrario", es evidente que las Sentencias impugnadas han procedido a una interpretación de las Normas del Ayuntamiento de Barcelona en cuestión y del artículo 58.2.f) de la Ley de Cataluña que, al estimar no contradictorias, ha dado entrada a la aplicación de este último, ya que el Consejo de Distrito de Gracia había propuesto a dos candidatos y no a uno sólo, sin que conste que dichas Normas hayan previsto tal posibilidad. Se trata, pues, de una interpretación que, aun cuando pudiera llegarse a considerar discutible, alcanza un resultado que no puede calificarse como atentatorio o vulnerador del derecho del recurrente "a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes"

Papel de Oficio UNE A-4

(artículo 23.2 de la Constitución), ya que esos requisitos, según las Sentencias ahora impugnadas, en una interpretación razonada y en absoluto injustificada, no se reúnen en quien fue nombrado y sí en quien recurrió contra tal nombramiento.

En atención a todo lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión del recurso de amparo promovido por el Excmo. Ayuntamiento de Barcelona y por don Xavier Valls Serra, procediendo al archivo de las actuaciones.

Madrid, diecinueve de junio de mil novecientos ochenta y nueve.

Papel de Oficio UNE A-4