

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1248** *Sala Primera. Sentencia 184/2008, de 22 de diciembre de 2008. Recurso de amparo 3321-2007. Promovido por la asociación Coordinadora de barrios para el seguimiento de menores y jóvenes frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, en grado de apelación, inadmitió su demanda contra el Delegado del Gobierno en Madrid sobre la repatriación de un menor a Marruecos (STC 183/2008). Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia): falta de legitimación activa de una asociación apreciada ignorando su legítimo interés, y que impide obtener un pronunciamiento judicial sobre las vulneraciones aducidas a los derechos fundamentales de un menor de edad.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3321-2007, promovido por la asociación Coordinadora de barrios para el seguimiento de menores y jóvenes, representada por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Melchor de Oruña y bajo la dirección del Letrado don Juan Ignacio de la Mata Gutiérrez, contra la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de febrero de 2007, dictada en el rollo de apelación núm. 5-2007. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Trepms, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de abril de 2007, el Procurador de los Tribunales don Ignacio Melchor de Oruña, en nombre y representación de la asociación Coordinadora de barrios para el seguimiento de menores y jóvenes, y bajo la dirección del Letrado don Juan Ignacio de la Mata Gutiérrez, interpuso recurso de amparo contra la resolución mencionada en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El Delegado del Gobierno en Madrid, por Resolución de 10 de febrero de 2006, acordó la repatriación de un menor de edad a Marruecos. La asociación demandante y el menor afectado, actuando bajo la misma representación letrada, interpusieron contra la citada resolución recurso contencioso-administrativo, dando lugar al procedimiento especial de protección de derechos fundamentales núm. 1-2006, que fue tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 14 de Madrid. En la demanda se ponía de manifiesto que el menor de edad, nacido el 1 de enero de 1989 y de nacionalidad marroquí, había llegado en patera en diciembre de 2003, siendo declarada su situación de desamparo y la asunción de su tutela por la Comunidad de Madrid. Igualmente, se señalaron los

distintos avatares surgidos para la consecución del permiso de residencia y la obtención de pasaporte a través del Letrado y cómo, además, es a dicho Letrado a quien se dirigió el educador del menor para poner en conocimiento que la Policía había conducido al menor a la Comisaría del aeropuerto para ejecutar el orden de repatriación. Del mismo modo, se hacía constar que la legitimación de la asociación demandante derivaba del art. 19.1 b) LJCA, habida cuenta del interés legítimo que ostentaba al tratarse de un caso de presunta vulneración de derechos fundamentales cuyo protección es uno de sus objetivos principales según sus estatutos. Por Auto de 6 de abril de 2006 se nombró defensor del menor al Letrado que representaba a la asociación recurrente, por apreciarse la existencia de un conflicto de intereses con la Comisión Tutelar del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, que ostentaba la tutela del menor. Por Sentencia de 25 de septiembre de 2006 se estimó parcialmente el recurso declarándose la nulidad de la resolución impugnada.

b) El Abogado del Estado, la Letrada de la Comunidad de Madrid y el Ministerio Fiscal interpusieron recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió, con el número de rollo 5-2007, a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Por Sentencia de 28 de febrero de 2007, y conforme solicitaba el Ministerio Fiscal, se estimó el recurso declarando que concurría la causa de inadmisión de falta de legitimación activa de la asociación demandante y de falta de representación y capacidad procesal del menor de edad. A esos efectos, se argumentó que si bien la asociación establece en el art. 2 de sus Estatutos que «tiene como fines principales: conseguir la integración en la sociedad y la promoción de las personas con problemas de cualquier clase de marginación social, especialmente menores y jóvenes», sin embargo, «carece de interés legítimo, pues la resolución administrativa impugnada no incide directa ni indirectamente en la esfera de sus intereses, sin que ni siquiera (y sin olvidar que el interés legitimador no puede ligarse a la autoatribución estatutaria) de sus fines estatutarios —muy genéricos— pueda inferirse aquél», destacando que «no es interés legítimo el de la mera defensa de la legalidad, siendo éste el único título que podría invocar la apelada ya que la decisión recurrida no le supone una desventaja ni le priva de un beneficio. Su posición jurídica, su esfera de derechos y deberes, sigue siendo exactamente la misma que antes de dicha actuación» (FD segundo). Igualmente, se destacó en la Sentencia, por un lado, que el Letrado no ostentaba mandato alguno del menor, quien carecía de capacidad procesal, al ser un menor no emancipado sometido a tutela de una Administración pública y, por otro, que el Juzgado de instancia carecía de competencia para suplir dicha capacidad a través del nombramiento de un defensor judicial.

3. La asociación recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, con fundamento en que la decisión de inadmisión, que impidió un pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones deducidas, resultó desproporcionada, formalista y arbitraria, ya que, conforme a la jurisprudencia establecida en la STC 282/2006, de 9 de octubre, existía una relación directa entre la actuación administrativa impugnada, sus fines estatutarios y el menor afectado por dicha decisión.

4. La Secretaría de Justicia de la Sección Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 6 de marzo de 2008, de conformidad con lo previsto en el art. 88 LOTC, requirió a los órganos judiciales la remisión de copia testimoniada de las actuaciones. Una vez recibidas, la Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 4 de junio de 2008, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 17 de septiembre de 2008, tuvo por personado al Abogado del Estado y, a tenor del art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

6. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 7 de octubre de 2008, presentó sus alegaciones, solicitando la desestimación del recurso de amparo, argumentando que la interpretación realizada para negar interés legítimo a la asociación recurrente para impugnar la resolución de repatriación no era desproporcionada, pues ni ostentaba la representación del menor afectado, que correspondía a la Comunidad de Madrid, ni sus amplios fines estatutarios podían justificar una legitimación universal para la tutela de derechos fundamentales ajenos. Además, destaca que, conforme a la jurisprudencia de la STC 118/2007, de 21 de mayo, ha sobrevenido la desaparición del objeto del proceso, toda vez que el menor de edad ha alcanzado la mayoría de edad.

7. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 10 de noviembre de 2008, interesó el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la anulación de la resolución impugnada y la retroacción de actuaciones. Así, argumenta que, conforme a la jurisprudencia establecida en la STC 282/2006, de 9 de octubre, resulta incuestionable la concurrencia en la asociación demandante del interés o afección que a los efectos de la LJCA legitima para comparecer en un proceso contencioso-administrativo. Así, destaca, en primer lugar, que entre sus fines se contempla «interponer cuantas acciones y recursos administrativos o judiciales entienda oportunos para la tutela de los derechos y libertades fundamentales de las personas comprendidas entre sus fines, especialmente menores y jóvenes» (art. 3, párrafo segundo), dándose la circunstancia de que el afectado es un menor extranjero, perteneciente a un grupo de riesgo de marginalización y cuya defensa es cuestionada por la asociación que se haya ejercido de manera adecuada por quienes tienen su tutela. En segundo lugar, señala que de las circunstancias concurrentes se deduce también la existencia de un contacto previo entre el Letrado de la Asociación y el menor, interviniendo en la realización de gestiones ante el Consulado de Marruecos y siendo la persona con la que contacta un educador del piso donde se encuentra el menor para articular una solución jurídica de urgencia ante la actuación policial, en una situación en la que la preferencia del menor entra en conflicto de intereses con la entidad que ejerce la tutela y el propio Ministerio Fiscal sobre la mejor decisión sobre su futuro vital. Por último, también destaca que conforme a la legislación de extranjería se reconoce la legitimación para intervenir en los procesos contencioso-administrativos en materia de extranjería a las entidades que resulten afectadas. De ese modo, concluye el Ministerio Fiscal, la interpretación formulada por el órgano judicial negando legitimación a la asociación recurrente es excesivamente rigorista y desproporcionada.

8. La asociación recurrente, mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2008, presentó alegaciones solicitando que se otorgue el amparo en los términos expuestos en su demanda.

9. Por providencia de fecha 18 de diciembre de 2008, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso es determinar si la resolución impugnada, en la medida en que apreció la concurrencia del óbice procesal de falta de legitimación activa de la asociación recurrente, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.

2. Con carácter previo deben despejarse las dudas suscitadas por el Abogado del Estado, sólo como dudas, sobre la pervivencia del objeto del presente recurso de amparo por haber alcanzado el menor, en cuyo interés se interpuso el recurso contencioso-administrativo, la mayoría de edad. Esta circunstancia no implica la pérdida sobrevenida de objeto del amparo, toda vez que, como ha reiterado este Tribunal, con carácter general, dicha pérdida queda referida a los casos en los que o bien los propios órganos judiciales han reparado directamente la lesión alegada ante este Tribunal, o bien ha desaparecido el acto o la causa origen del proceso de amparo, ya que en cualquiera de ellos carecería de sentido un pronunciamiento estimatorio al no existir la lesión del derecho fundamental

invocada, salvo que, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que siguieran haciendo precisa nuestra respuesta (por todas, STC 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 3).

En el presente caso, sin embargo, no se ha puesto de manifiesto la existencia de ninguna actuación administrativa o judicial producida con posterioridad a la interposición de la demanda de amparo a partir de la cual pueda sostenerse que se ha producido una reparación de la lesión del derecho de acceso a la jurisdicción alegada por la asociación recurrente. La circunstancia de que, en su caso, una eventual estimación del amparo pudiera carecer de efectividad real por haber devenido en inejecutable la resolución administrativa objeto de impugnación en el recurso contencioso-administrativo en que se ha producido la lesión aducida no resulta equiparable a la pérdida sobrevenida del objeto del amparo entendida como desaparición de la lesión o del acto impugnado, ello amén del interés general que la resolución de este asunto pueda poseer.

3. Entrando en el análisis de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), este Tribunal ha reiterado que es un elemento esencial de este derecho obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, derecho que también se satisface con una decisión de inadmisión que impida entrar en el fondo de la cuestión planteada cuando dicha decisión se fundamente en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente. Igualmente se ha resaltado que el control constitucional de las decisiones de inadmisión «ha de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia en estos casos del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales, que impide que interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca o resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida» (STC 327/2006, de 20 de noviembre, FJ 3). Además, en lo referido a la decisión de inadmisión por carencia de legitimación activa, este Tribunal ha destacado que al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen al atribuir legitimación activa para acceder a los procesos judiciales, resultando censurables aquellas apreciaciones judiciales de falta de legitimación que carezcan de base legal o supongan una interpretación arbitraria, irrazonable o excesivamente restrictiva de la disposición legal aplicable al caso contraria a la efectividad del derecho fundamental (por todas, STC 85/2008, de 21 de julio, FJ 4).

Más en concreto, respecto de la legitimación activa de las asociaciones en los procedimientos contencioso-administrativos en que pretendan actuar defendiendo los intereses que constituyen sus fines estatutarios, se ha destacado que en los supuestos en que exista una relación directa entre dichos fines y el motivo en que se fundamentaba la impugnación del acto administrativo, la conclusión de que la asociación carecería de interés legítimo supone una aplicación en exceso rigorista de esta exigencia legal, toda vez que no cabe alegar en este tipo de supuestos que la asociación, en atención a sus fines estatutarios, sea neutral o indiferente ante el mantenimiento de la norma o resolución recurrida (STC 282/2006, de 9 de octubre, FJ 3).

4. En el presente caso, como ha sido expuesto con más detenimiento en los antecedentes, han quedado acreditados los siguientes extremos: en primer lugar, que la asociación recurrente de manera conjunta con el menor de edad, con quien actuó bajo la misma representación letrada, impugnó la resolución de repatriación de éste, justificando su interés legítimo en que se trataba de un supuesto de presunta vulneración de derechos fundamentales, cuyo protección es uno de sus objetivos principales según sus estatutos. En segundo lugar, que en el recurso contencioso-administrativo se ponía de manifiesto la existencia de una actuación previa del Letrado de la asociación recurrente en defensa de los intereses del menor, siendo designado dicho Letrado defensor judicial del menor por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Y, por último, que en apelación, se dejó finalmente imperejuzgada la cuestión debatida al acordarse, por un lado, que la asociación

recurrente carecía de interés legítimo, por no incidir la resolución administrativa impugnada directa ni indirectamente en la esfera de sus intereses, ya que ni su interés legitimador puede ligarse a la autoatribución estatutaria ni, en su caso, de sus fines estatutarios puede inferirse dicho interés y, por otro, que tampoco el Letrado ostentaba mandato alguno del menor, quien carecía de capacidad procesal, no resultando válido el nombramiento de defensor judicial del menor por carecer de competencia el Juzgado de instancia.

En atención a lo anterior, tal como sostiene el Ministerio Fiscal, debe concluirse que la decisión de inadmisión impugnada ha vulnerado el derecho de la asociación recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción. Una vez que ha quedado acreditado, por un lado, que entre los fines estatutarios de la asociación recurrente está conseguir la integración en la sociedad y la promoción de las personas con problemas de cualquier clase de marginación social, especialmente menores y jóvenes, incluyendo el ejercicio de las acciones judiciales que se entiendan oportunas para la tutela de sus derechos y libertades fundamentales y, por otro, que el afectado por la resolución impugnada es un menor extranjero, la conclusión de que dentro de sus fines estatutarios no queda incluida la defensa de los concretos intereses de este menor y de que, en cualquier caso, su único interés es el de la mera defensa de la legalidad, ya que la decisión recurrida no le supone una desventaja ni le priva de un beneficio, supone una interpretación y aplicación en exceso rigorista de la exigencia legal de interés legítimo.

Este rigorismo es especialmente intenso en un caso en el que concurren otras dos circunstancias que, como también ha puesto de manifiesto el Ministerio Fiscal, no han sido debidamente ponderadas en la resolución judicial impugnada. La primera es la insistente alegación por parte del Letrado de la asociación recurrente del seguimiento que venía desarrollando en defensa de los intereses del menor recurrente en vía administrativa, incluido el hecho de que es a este Letrado al que se dirige el propio educador del piso tutelado en que vivía el menor para comunicarle la detención mediante la cual se pretendió ejecutar la orden de repatriación y de que es la persona en quien recayó el nombramiento de defensor judicial. Ello es ampliamente demostrativo de que existía una muy directa implicación de la asociación recurrente en el transcurrir vital del menor, por lo que no cabe concluir, como se hace en la resolución judicial, que la intervención de la asociación recurrente responda únicamente a una intención de mera defensa de la legalidad y de que era neutral o indiferente ante la resolución administrativa impugnada.

La segunda circunstancia es que, ante la simultánea decisión judicial de negar también capacidad procesal al menor y competencia al Juzgado para que le nombrara un defensor judicial, se abortaba completamente la posibilidad de que se pudiera obtener un pronunciamiento judicial sobre el fondo de las vulneraciones de derechos fundamentales que se aducían en el recurso. Por lo que, en el contexto de un procedimiento de protección de derechos fundamentales, en el que ya se había obtenido una primera resolución judicial estimatoria, y en el que se cerraron las posibilidades de que el menor directamente afectado pudiera hacer valer su derecho de acceso a la jurisdicción, resulta especialmente rigorista negar también legitimación activa para ejercer acciones judiciales en defensa de los intereses de este menor a la asociación recurrente.

Por tanto, debe declararse la nulidad de la resolución judicial impugnada, en el único extremo referido a negar legitimación activa a la asociación recurrente, así como la retroacción de las actuaciones para que el órgano judicial dicte una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

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 a la Coordinadora de barrios para el seguimiento de menores y jóvenes el amparo solicitado y, en consecuencia:

- 1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).
- 2.º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de febrero de 2007, dictada en el rollo de apelación núm. 5-2007, en lo referido a la concurrencia de la causa de inadmisión de falta de legitimación activa de la asociación recurrente.
- 3.º Retrotraer las actuaciones judiciales al momento anterior al de dictarse dicha Sentencia para que se dicte nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil ocho.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—
Firmado y rubricado.