

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**17634** *Sala Primera. Sentencia 121/2019, de 28 de octubre de 2019. Recurso de amparo 5617-2017. Promovido por la Federación de asociaciones de Educación Infantil-Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía respecto de la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (con sede en Sevilla), desestimatoria de su demanda por inactividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción): resolución judicial que deja imprejuzgada la cuestión al denegar, de manera rigorista y desproporcionada, legitimación activa a la asociación promotora del recurso.*

ECLI:ES:TC:2019:121

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5617-2017, interpuesto por la Federación de asociaciones de Educación Infantil-Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía, representada por la procuradora de los Tribunales doña Silvia Pérez García y bajo la dirección letrada de doña Beatriz Zafra Carrillo, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), de 16 de marzo de 2017, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la inactividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en el cumplimiento del acuerdo suscrito entre la administración demandada y la recurrente con fecha 20 de junio de 2011. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha comparecido la Junta de Andalucía, representada por la letrada de la Junta de Andalucía doña Rosa Lara Luque. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el 17 de noviembre de 2017, la procuradora de los Tribunales doña Silvia Pérez García, en nombre de la Federación de asociaciones de Educación Infantil-Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía, interpuso recurso de amparo contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 16 de marzo de 2017, dictada en el recurso núm. 384-2015, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la inactividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en el cumplimiento del acuerdo suscrito entre la administración demandada y la recurrente con fecha 20 de junio de 2011.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 20 de junio de 2011 se adoptó un acuerdo entre la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Educación, y un grupo de entidades, tanto sindicales como patronales del sector de la enseñanza, para la prestación del servicio público de primer ciclo de educación infantil. Entre esas entidades estaba la hoy recurrente en amparo: la Federación de asociaciones de Educación Infantil, Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía (en adelante, la federación). El acuerdo, que preveía la constitución de un grupo de trabajo para el estudio de la cuantía del precio público del servicio, disponía en su punto segundo «hasta tanto sean de aplicación las conclusiones del estudio realizado por el Grupo de Trabajo, los centros que cuenten con convenio de colaboración para la financiación de los puestos de educación infantil primer ciclo, mantendrán el *status* previo al momento del traspaso de esta etapa a la Consejería de Educación, en cuanto a los criterios de bonificación del precio público a través del pago a los centros».

b) En el curso académico 2011/2012 la Consejería de Educación dejó unilateralmente de abonar una serie de cantidades (la correspondiente al servicio en el mes de agosto y la de comedor), por lo que la federación reclamó el cumplimiento del acuerdo y, por tanto, el abono a cada uno de los centros a los que la federación representa de las cantidades correspondientes, mediante un recurso contencioso-administrativo por inactividad administrativa interpuesto ex art. 29.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), según el cual «cuando la administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la administración».

c) La sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) de 16 de marzo de 2017 desestimó el recurso interpretando el art. 29.1 LJCA en el sentido de que solo quienes tienen derecho a una prestación concreta derivada de una disposición general que no precise actos de aplicación, pueden reclamarla directamente a la administración y, si no obtienen respuesta favorable, pueden interponer recurso por inactividad. En el caso de autos la Sala declara que se dan los presupuestos para entender que la administración demandada está obligada a realizar esas prestaciones, al entender que el acuerdo en cuestión es título generador de obligaciones de la administración para los titulares de los centros que efectivamente acrediten la concurrencia de los requisitos exigidos para percibir las prestaciones por el mes de agosto y comedor. Desestima, sin embargo, el recurso de la federación al entender que la recurrente no es por sí misma, titular de esas prestaciones.

d) Por escrito de 27 de marzo de 2017, la ahora recurrente formuló recurso de aclaración, que fue resuelto por auto de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) de fecha 30 de marzo de 2017 que rechaza que proceda tal aclaración al aludirse a cuestiones no planteadas.

e) Contra la referida sentencia la representación procesal de la federación preparó recurso de casación ante la Sala de instancia que, por auto de 27 de abril de 2017 de la citada Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se tuvo por preparado emplazando a las partes para que comparecieran en el plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. La providencia de 28 de septiembre de 2017 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Supremo acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 90.4 d) LJCA, inadmitir a trámite el recurso al apreciar que «en el escrito de preparación no se ha fundamentado

que concurren alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, incumpléndose, de este modo, las exigencias que el artículo 89.2 f) de la citada ley impone para dicho escrito».

3. En el recurso de amparo la federación denuncia la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) e interesa la declaración de nulidad de la sentencia contra la que se recurre por las razones que a continuación se sintetizan:

a) Alega, en primer término, denegación de la legitimación de la recurrente al no reconocerle el Tribunal un interés legítimo para actuar frente a la inactividad: la federación argumenta que no solo su objetivo social es la defensa de los intereses de sus asociados, y ostenta representación en la mesa de negociación con la Dirección General de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, sino que, además, fue parte activa en la negociación del acuerdo de 20 de Junio de 2011 y una de las entidades firmantes del acuerdo cuyo cumplimiento se está solicitando; sin embargo, la sentencia recurrida le niega de plano la legitimación por no ser acreedora *per se* de las cantidades que derivarían del reconocimiento del derecho cuya declaración y concreción se pretende por medio de acción interpuesta.

b) En segundo lugar, considera que se ha vulnerado el principio contradictorio, al no haber tenido posibilidad de alegar en ningún momento del proceso sobre la causa de inadmisión por falta de legitimación que *de facto* aprecia la sentencia.

c) En tercer lugar, denuncia la vulneración del principio de justicia rogada: considera que el juzgador se excede en su labor resolutoria, dado que desestima el recurso contencioso en base a la falta de legitimación que se plantea de oficio en el dictamen de sentencia.

d) Por último, alega vulneración de principio de congruencia puesto que la pretensión principal que se contiene en el suplico de la demanda era el cumplimiento del acuerdo y la declaración del derecho a percibir las cantidades de agosto de 2012 y las diferencias de comedor a cada uno de los centros de educación infantil a los que representa la federación.

La recurrente justifica la especial trascendencia constitucional del recurso alegando que plantea una «cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales» respecto a la legitimación de las personas jurídicas para solicitar que se cumplan los acuerdos con la administración de los que son parte, así como por considerar que el órgano judicial ha incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional ex art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre el interés exigible para interponer una acción por parte de una asociación.

4. Mediante providencia de 17 de septiembre de 2018, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso apreciando que concurría especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) al trascender del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)]. En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC se acordó también dirigir atenta comunicación a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitieran certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 2447-2017 y al recurso contencioso-administrativo núm. 384-2015, respectivamente, debiendo practicar este último órgano judicial los correspondientes emplazamientos para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el recurso de amparo quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Por diligencia de ordenación de 16 de noviembre de 2018, el secretario de justicia de la Sección Segunda de la Sala Primera de este Tribunal, acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y escrito de la letrada de la Junta de Andalucía doña Rosa Lara Luque a quien se tiene por personada y parte en nombre y representación de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Asimismo, de conformidad con el art. 52 LOTC se dispuso dar vista de todas las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que en un plazo común de veinte días pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. Mediante escrito presentado el 21 de diciembre de 2018 tuvieron entrada en este Tribunal las alegaciones de la Junta de Andalucía, en las que se opuso al recurso de amparo y solicitó que se dictase sentencia acordando su desestimación. Tras exponer el objeto del recurso de amparo y los antecedentes relativos al proceso judicial en el que se dicta la sentencia a la que se imputa la vulneración denunciada, la Junta de Andalucía opone como vicio procesal la falta de agotamiento de la vía judicial previa. Alega, en concreto, que la recurrente no interpuso incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a la que se imputa la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, sino que interpuso tan solo recurso extraordinario de casación que fue inadmitido a trámite. Considera por ello que no se ha preservado el carácter subsidiario del recurso de amparo, evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca *per saltum*, es decir, sin brindar a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional tal y como exige la jurisprudencia de este Tribunal (con cita de la STC 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 2). A continuación sostiene que la sentencia recurrida no ha vulnerado ningún derecho fundamental reconocido en el art. 24 CE. A este respecto alega que la sentencia recurrida en amparo se justifica en una interpretación de la legalidad ordinaria, y que el Tribunal no aprecia la falta de legitimación de la federación de asociaciones, simplemente desestima el recurso por no ser la entidad demandante quien tiene derecho a reclamar. Se trata, por tanto, de una resolución judicial que no puede calificarse a primera vista como no fundada en Derecho, con independencia de su acierto o desacierto. Considera que las conclusiones obtenidas no constituyen una interpretación manifiestamente irrazonable de la legalidad, por lo que debe rechazarse la existencia de la vulneración del derecho alegada por denegación de la legitimación. Finalmente, considera la Junta que no se ha vulnerado el principio de contradicción, ni el principio de justicia rogada, ni el principio de congruencia, por las mismas razones arriba expuestas, ya que no es falta de legitimación activa lo que aprecia la resolución judicial, sino que desestima la pretensión por no ser la federación la competente para solicitar el abono de la ayuda.

7. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones mediante escrito registrado el 28 de enero de 2019. Tras referirse a los principales aspectos de los que trae causa el presente recurso y compendiar las alegaciones expuestas tanto en los recursos interpuestos por la federación contra la inactividad de la administración como en la demanda de amparo, procede a continuación a realizar las siguientes consideraciones jurídicas:

a) Aborda en primer lugar la delimitación del objeto del recurso de amparo. El Ministerio Fiscal descarta que en este caso concurra un supuesto de incongruencia *extra petitum* o infracción del principio de justicia rogada, como alega la recurrente, por resolver el órgano judicial sobre una excepción –la falta de legitimación– no planteada por ninguna de las partes. Argumenta, a tales efectos que, según reiterada doctrina constitucional jueces y tribunales deben examinar de oficio el cumplimiento de los

requisitos procesales de la demanda, ya que son de orden público y poseen carácter imperativo (entre otras, STC 12/2017 de 30 de enero, FJ 5.). Por lo que se refiere a la indefensión por vulneración del principio de contradicción, el Ministerio Fiscal recuerda que, conforme a la consolidada jurisprudencia de este Tribunal, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, produciendo indefensión, cuando el sujeto, sin haber tenido oportunidad de alegar y probar sus derechos en el proceso, los ve finalmente afectados por la resolución recaída en el mismo (entre otras, STC 176/1998 de 14 de septiembre). El Ministerio Fiscal, sin descartar la existencia de indefensión por incumplimiento del deber de examinar la eventual falta de legitimación en el momento señalado en el art. 51 LJCA, con audiencia del interesado y las partes, abriéndose el trámite de contradicción previsto en el mismo, considera que tal vulneración quedaría integrada en la lesión que causa la falta de respuesta a la pretensión que se había planteado en la demanda –el cese de la inactividad de la administración conforme al art. 29.1 LJCA– debido a la apreciación de una causa de inadmisión –falta de legitimación–, y cuya denegación considera la causa principal que, en relación con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, plantea el recurso de amparo. Concluye, en consecuencia, que el objeto del recurso debe centrarse en la interpretación y alcance del interés legítimo del art. 19 LJCA a la luz del art. 24.1 CE en su aplicación a la persona jurídica, y su proyección sobre el art. 29 LJCA o bien si este precepto constituye una excepción al citado art. 19 LJCA e incorpora un concepto más restringido de la legitimación.

b) En segundo lugar sintetiza la doctrina constitucional sobre el concepto de legitimación (con cita de la STC 195/1992, de 16 de noviembre FJ 4, y 166/2003, de 29 de septiembre FJ 4, entre otras) y recuerda que pese a que la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, una cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE, cuando está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción los órganos judiciales quedan compelidos a interpretar las normas procesales, no solo 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 resoluciones 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 (con cita de las SSTC 28/2005 de 14 febrero, FJ 2; 12/2017, de 30 enero, FJ 3, y 129/2010 de 21 diciembre FJ 4).

c) Examina, asimismo, el contenido de los principales preceptos de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de aplicación a este caso y, en particular, el art. 19 LJCA (qué regula qué personas físicas y jurídicas están legitimadas ante el orden contencioso-administrativo); el art. 29 (que regula el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la administración) y el art. 32 (que regula las pretensiones de las partes contra la inactividad de la administración).

d) A continuación advierte que la sentencia impugnada considera que en este caso sí existen los presupuestos para entender que la administración está obligada a realizar las prestaciones objeto de la pretensión deducida, si bien concluye que la entidad recurrente no es titular de dichas prestaciones, sino los propios centros individualmente considerados, por lo que solo estos pueden reclamar las prestaciones económicas. Frente a esta aplicación del art. 29.1 LJCA por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el ministerio fiscal destaca, en primer lugar, que la recurrente no reclama las prestaciones económicas que se derivan del Convenio de 20 de junio de 2011 que considera de aplicación, sino que lo que se reclama es que, al amparo del art. 29.1 LJCA, se dicte una resolución declarativa de las obligaciones a cargo de la administración derivadas de aquél, sin perjuicio de que sus beneficiarios sean los que puedan reclamar su percepción y abono concreto de manera individualizada. En

segundo lugar, pone de relieve que la sentencia impugnada, no obstante reconocer que «se dan los presupuestos para entender que la administración demandada está obligada a realizar esas prestaciones», aprecia la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación del art. 69 b) LJCA y se abstiene de entrar en el fondo de las cuestiones planteadas. Considera que, en consecuencia, es la legitimación lo que subyace en la causa de desestimación del recurso, en aplicación estricta del art. 29.1 LJCA, pese a que la aplicación de este precepto no puede efectuarse de manera aislada y desvinculada de la regla general del art. 19 LJCA, que establece la norma general de legitimación a través del concepto de «interés legítimo».

e) En consecuencia, el Ministerio Fiscal concluye lo siguiente:

En primer lugar, que el art. 29 LJCA no es una excepción a la legitimación amplia del art. 19 LJCA incardinada en el principio de tutela judicial efectiva del art. 24 CE.

En segundo lugar, que la «prestación» a que se refiere el art. 29 LJCA debe alcanzar un contenido más amplio que se identifique con el «interés» en que se realice una actividad, que puede ser previa a las prestaciones en sentido estricto que se reconozcan, en su caso, a favor de los centros individualizados con un contenido económico concreto.

En tercer lugar, que el órgano judicial no puede obviar la legitimación que sí reconoce la administración sin ninguna ponderación sobre este aspecto, y que no parece lógico que quien firma un convenio como parte quede al margen de solicitar que se desarrolle la necesaria actividad administrativa para su desarrollo y ejecución, aun siendo en favor de terceros representados.

En cuarto lugar, considera que el interés legítimo de la federación recurrente no se puede identificar con la percepción de unas prestaciones económicas que no reclama y de las que no es titular directo, sino que entronca con el interés de la federación en obtener una actividad en ejecución de la función representativa que ostenta y que redundarán en concretas prestaciones en favor de sus representados.

En quinto lugar estima que la federación recurrente no ostenta un mero derecho al cumplimiento de la legalidad, ni ejercita una acción pública, pues no está desvinculada de lo que se pretende con el cumplimiento del convenio del que ha sido parte firmante, con la cobertura, entre otras normas, del Decreto 149/2009 ya citadas.

Considera, finalmente, que la falta de reconocimiento de la legitimación ha operado, dado el contenido de la sentencia, como una causa que ha impedido entrar en el fondo. De modo que si bien es cierto que se ha alegado una causa legalmente prevista –art. 69 b) LJCA– ello ha sido mediante la interpretación del requisito de la legitimación de forma rígida y desfavorable para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, contraria al art. 24 CE. Se ha impedido así al recurrente obtener una resolución de fondo sobre la pretensión planteada vulnerando así su derecho a la tutela judicial efectiva.

El Ministerio Fiscal concluye, en definitiva, que estamos en presencia de una decisión que, basada en una interpretación rigorista, provoca una sentencia formalmente desestimatoria, aunque esencialmente de inadmisión, en cuanto evita entrar en el fondo de las cuestiones planteadas, por lo que procede el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

8. Por providencia de 24 de octubre de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de amparo y pretensiones planteadas.

Como se ha indicado en los antecedentes, el presente recurso de amparo se dirige contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), de 16 de marzo de 2017, que desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 384-2015 interpuesto contra la inactividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en el cumplimiento del acuerdo suscrito con fecha 20 de junio de 2011 entre la administración demandada y la recurrente, la Federación de asociaciones de Educación Infantil-Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía (en adelante, la federación), entre otras organizaciones.

La demanda de amparo denuncia, en primer término, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía vulneró el derecho de la federación a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por denegar la legitimación de la recurrente al no reconocerle interés legítimo para actuar en defensa de los intereses de sus asociados, pese a que fue parte activa en la negociación del acuerdo de 20 de junio de 2011. Alega también vulneración del principio de contradicción al no haber tenido posibilidad de hacer alegaciones en ningún momento del proceso en relación con la causa de inadmisión por falta de legitimación, así como vulneración del principio de justicia rogada por haber apreciado la Sala falta de legitimación de oficio, e incongruencia omisiva al no pronunciarse sobre la pretensión principal de la demanda, esto es, sobre el cumplimiento del acuerdo y la declaración del derecho de sus asociados a percibir las cantidades debidas.

La Junta de Andalucía, que interesa la desestimación de la demanda, alega en primer término que la recurrente no ha agotado la vía judicial previa, al no haber interpuesto incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 16 de marzo de 2017, a la que imputa la lesión, tras desestimar el Tribunal Supremo el recurso de casación preparado contra la misma. Niega, asimismo, la inexistencia de la vulneración del derecho fundamental a que se aduce por la demanda.

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa la estimación de la demanda de amparo al entender que se ha vulnerado el derecho de la demandante a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción. Alega que la sentencia objeto del recurso deja imprejuzgada injustificadamente la pretensión de la parte actora basándose en una interpretación rigorista del requisito de la legitimación que provoca una sentencia formalmente desestimatoria, aunque esencialmente de inadmisión, que evita entrar en el fondo de las cuestiones planteadas.

2. Agotamiento de la vía judicial tras la inadmisión del recurso de casación presentado frente a la sentencia que se estima lesiva de derechos fundamentales.

Con carácter previo a cualquier consideración de fondo, debemos analizar la objeción procesal planteada por la Junta de Andalucía, quien alega la falta de agotamiento de la vía judicial por no interponer la recurrente incidente de nulidad de actuaciones frente a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –a la que imputa la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva–, una vez que el Tribunal Supremo inadmitió por providencia el recurso de casación interpuesto contra la misma. De concurrir este óbice procedería declarar la inadmisión de la demanda de amparo sin necesidad de ulterior análisis y sin que a ello se oponga que el procedimiento haya alcanzado el trámite de sentencia (entre otras, SSTC 189/2016, de 14 de noviembre, FJ 3; 94/2016, de 9 de mayo, FJ 2, y las allí citadas).

Para dar respuesta a esa alegación, hemos de partir de la reciente STC 112/2019 de 3 de octubre de 2019, FJ 3, a cuya doctrina nos remitimos y en la que, en síntesis, el Tribunal ha establecido que no es necesario interponer incidente de nulidad de actuaciones a efectos de agotar la vía judicial previa al recurso de amparo en aquellos supuestos en los que la vulneración del derecho fundamental no se imputa a la última resolución judicial, sino a la inmediatamente anterior, y dicha vulneración ha quedado imprejuzgada porque el ulterior recurso interpuesto contra la misma ha sido inadmitido por razones procesales no imputables a la falta de diligencia de la parte.

Estas circunstancias concurren, como se examina a continuación, en el presente caso.

En primer lugar, la recurrente fundamenta su recurso de amparo en que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 16 de marzo de 2017 vulneró su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sin que se impute lesión alguna a la providencia de 28 de septiembre de 2017 por la que el Tribunal Supremo acordó después la inadmisión del recurso de casación interpuesto contra la misma. Se cumple así el primero de los requisitos necesarios para aplicar la doctrina establecida en la citada STC 112/2019, FJ 3.

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos, para apreciar si se cumple es necesario verificar si la inadmisión del recurso de casación interpuesto por la federación es imputable a la falta de diligencia de la parte. Si fuera este el motivo de la inadmisión del recurso de casación la vía judicial no podría considerarse agotada, pero no por no interponer el incidente de nulidad de actuaciones contra la sentencia frente a la que se interpuso el recurso de casación, como sostiene la Junta de Andalucía, sino por no haber agotado debidamente la vía judicial. Como ha declarado reiteradamente este Tribunal «la vía judicial previa solo puede considerarse efectivamente agotada y, en consecuencia, abierta la del proceso constitucional de amparo cuando los recursos jurisdiccionales pertinentes y útiles se hayan interpuesto en tiempo y forma, ya que si se interponen extemporáneamente o sin cumplir los requisitos procesales exigibles, el órgano judicial llamado a resolverlos se verá privado de la posibilidad de entrar en el conocimiento y resolución de los temas de fondo, no pudiendo en tales circunstancias reparar la lesión constitucional que, en su caso, pudiera ser después susceptible de impugnación en el proceso de amparo constitucional, lo que es contrario a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo» (STC 133/2001, FJ 3; 93/2002, FJ 7; 12/2003, de 28 de enero, FJ 2; 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 2; 3/2005, de 17 de enero, FJ 4; 329/2006, de 20 de noviembre, FJ 2, entre otras muchas).

En el supuesto que da lugar a este recurso de amparo, la representación procesal de la federación recurrente interpuso recurso de casación frente a la resolución judicial que estima lesiva de su derecho fundamental. Este recurso, de acuerdo con la legislación procesal, era procedente para obtener la tutela judicial del mismo. Conforme al apartado 5 del art. 89 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) tuvo por preparado dicho recurso mediante auto motivado de 27 de abril de 2017, en el que apreció que el escrito de preparación se interpuso en plazo y cumplía con los requisitos de forma que establece el art. 89.2 LJCA. Posteriormente, mediante providencia de 28 de septiembre de 2017, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó la inadmisión a trámite del recurso, ex art. 90.4 d) LJCA, por apreciar que el escrito de preparación no cumplía con la exigencia que establece el art. 89.2 f) LJCA de «fundamentar, con singular referencia al caso, de la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del art. 89 LJCA, permite apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo».

En relación con la regulación del recurso de casación introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, hay que tener presente, como ya expuso el Tribunal en el ATC 65/2018 de 18 de junio, FJ 5, que esta norma atribuye al Tribunal Supremo un amplio margen de apreciación sobre la concurrencia o no del interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia. A lo que hay que añadir que el Tribunal Supremo dispone asimismo de un amplio margen de apreciación al valorar si el escrito de preparación satisface el requisito que impone el art. 88.2 f) LJCA, y en el que exige que se «justifique cuidada y rigurosamente el interés casacional objetivo del recurso que revela la circunstancia invocada» (ATS de 15 de marzo de 2017, recurso de casación 93-2017).

En este caso confluyen, por una parte, el hecho de que la Sala de instancia dictó auto motivado en el que tuvo por preparado el recurso de casación al apreciar que cumplía con el plazo y con los requisitos de forma establecidos en el art. 89.2 LJCA; y,

por otra, la apreciación del Tribunal Supremo de que el escrito de preparación no fundamentó debidamente la concurrencia de alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo del recurso conforme al art. 88.2 f) LJCA. Estas circunstancias impiden apreciar que la inadmisión del recurso pueda atribuirse de forma clara e inequívoca a la falta de diligencia de la parte. Por tanto, conforme a la doctrina sentada en la STC 112/2019, FJ 3, si bien la federación pudo solicitar la tutela de los referidos derechos interponiendo un incidente de nulidad de actuaciones ante el órgano judicial que dictó la resolución que se estima lesiva de derechos fundamentales, dicho incidente no era imprescindible para agotar la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo.

Cabe concluir, en definitiva, que el carácter subsidiario del recurso de amparo ha sido debidamente respetado por la federación recurrente, puesto que frente a la resolución judicial que se estima lesiva de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva interpuso el recurso que, de acuerdo con la legislación procesal, es, en principio, procedente para obtener esa tutela —el recurso de casación— y la inadmisión de dicho recurso de casación no puede imputarse en un supuesto como este a la falta de diligencia de la recurrente.

Las consideraciones anteriores determinan que en el presente caso la vía judicial se considere debidamente agotada.

### 3. Examen de la cuestión de fondo planteada en el recurso.

Una vez despejado el óbice procesal, podemos abordar ya el estudio de la vulneración denunciada, comenzando por la primera cuestión suscitada en este proceso constitucional: esto es, si la sentencia que desestima el recurso contra la inactividad de la administración vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción al no pronunciarse sobre el fondo por entender que la federación no es la beneficiaria directa de las prestaciones económicas en cuestión, y denegarle así implícitamente la legitimación activa en este caso.

a) Es doctrina consolidada de este Tribunal (entre otras, SSTC, 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; 60/2017, de 22 de mayo, FJ 3, y 25/2008, de 11 de febrero, FJ 4), que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales, si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Y dada la trascendencia que para tal tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, «su control constitucional ha de realizarse de forma especialmente intensa, de modo que más allá de la verificación de que no se trata de resoluciones arbitrarias, manifiestamente irrazonables o fruto de un error patente, tal control procede a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican» (entre otras muchas, SSTC 194/2015, de 21 de septiembre, FJ 5; 91/2016, de 9 de mayo, FJ 3, y 60/2017, de 22 de mayo).

Es también de aplicación al caso la doctrina constitucional según la cual el reconocimiento por el art. 24.1 CE del derecho a la tutela judicial efectiva a todas las personas que son titulares de derechos e intereses legítimos «impone a los jueces y tribunales la obligación de interpretar las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa, no solo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo» (por todas, la STC 219/2012, de 26 de noviembre, FJ 4). En concreto, por lo que hace a la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ha precisado que el interés legítimo, que es el concepto que usa el art. 19.1 a) LJCA para delimitarla, «se

caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, 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, que se materializaría de prosperar esta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida. Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés» (por todas, STC 73/2006 de 13 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). Interés legítimo, «real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la administración» (por todas, STC 139/2010, de 21 de diciembre, FJ 4).

Por otra parte en los supuestos en los que, como ocurre en el presente recurso, lo que está en cuestión es la legitimación activa de una asociación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el Tribunal ha exigido para apreciar la existencia de un interés legítimo de este tipo de personas jurídicas que, además de las condiciones que se acaban de señalar, exista un interés profesional o económico que sea predicable de las entidades asociativas recurrentes, de forma tal que «cuando exista este interés profesional o económico existirá a su vez el vínculo o conexión entre la organización o asociación actora y la pretensión ejercitada, vínculo en el cual, como ya se ha explicado, se encarna el interés legítimo constitucionalmente protegido» (por todas, SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 5; 73/2006, de 13 de mayo, FJ 4, y 228/2006 de 17 de julio, FJ 4).

En todo caso, y como reiteradamente venimos recordando al tratar del concepto de legitimación, «la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende de la legitimación activa para recurrir, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE, de suerte que el Tribunal Constitucional no puede imponer su juicio al de aquellos, pero sí puede, velando ex art. 24.1 CE por que las normas procesales que la regulan sean interpretadas y aplicadas conforme a las exigencias reseñadas del principio *pro actione*, estimar que el razonamiento concreto que sustenta una precisa decisión de inadmisión por falta de legitimación lesiona el citado derecho fundamental» (por todas, SSTC 28/2005, de 14 de febrero; 52/2007, de 12 de marzo, FJ 2; 25/2008, de 11 de febrero, FJ 4, y 139/2010, de 21 de diciembre, FJ 4).

b) Procede examinar a continuación, a la luz de la doctrina expuesta, los razonamientos utilizados por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para argumentar su decisión de desestimación del recurso contencioso-administrativo a la que se atribuye la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

La sentencia recurrida analiza, en primer lugar, la regulación del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la administración que establece el art. 29.1 LJCA (según el cual «cuando la administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la administración el cumplimiento de dicha obligación»), y llega a la conclusión de que en el caso de autos «en principio sí se dan a juicio de este Tribunal los presupuestos para entender que la administración demandada está obligada a realizar esas prestaciones» fruto del acuerdo suscrito entre la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, por una parte, y la

federación ahora recurrente, entre otras entidades. No obstante considera que «la recurrente no es por sí misma, titular de las prestaciones» y que «son los propios centros individualmente considerados [...], los que tendrán en su caso y tras reclamar a la administración, acción vía inactividad para formular su petición de reclamar las prestaciones económicas». Por lo que concluye que «no cabe estimar el recurso contencioso frente a inactividad y reconocer las pretensiones del recurrente». Niega así *de facto* la sentencia que la federación, que es una de las partes que ha negociado el acuerdo con la Junta de Andalucía en beneficio de las escuelas asociadas, tenga un interés legítimo para interponer un recurso contra la inactividad de la administración en el cumplimiento del mismo. Interés que no se le reconoce por el hecho de no ser destinatario directo de la prestación económica objeto del acuerdo en cuestión y pese a que las entidades firmantes del mismo ostenten la representación de los centros respectivamente acogidos a las mismas.

La aplicación de la doctrina constitucional ya expuesta conduce a la estimación del presente recurso constitucional, en la medida en que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su interpretación de los intereses legítimos que han de ser objeto de tutela en el marco del recurso contra la inactividad administrativa ex art. 29.1 LJCA, ha negado a la federación una resolución sobre el fondo incurriendo, tal y como sostiene el Ministerio Fiscal, en una interpretación rigorista de las reglas de la legitimación contraria al principio *pro actione*, que revela una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican.

En este supuesto, y con independencia de cuál sean las prestaciones económicas concretas objeto del acuerdo y de que sus beneficiarias directas sean las escuelas asociadas a la federación, es claro que la propia federación recurrente es titular de un interés legítimo en relación con los concretos pedimentos que formuló en su recurso de inactividad interpuesto contra la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía.

En efecto, la recurrente es una federación de asociaciones de escuelas infantiles que defiende y representa los intereses económicos y profesionales de los centros de educación infantil a ella asociados. En la vía judicial impugnó la inactividad de la Junta de Andalucía en el cumplimiento del acuerdo suscrito por la misma y dicha federación, entre otras entidades, puesto que tal inactividad tenía un efecto perjudicial sobre sus asociadas de manera mediata o inmediata, mientras que, por el contrario, su cumplimiento repercutiría de manera positiva sobre las mismas. Existen, por consiguiente, evidentes vínculos económicos y profesionales entre las escuelas asociadas y la federación, y la pretensión ejercitada en el contencioso-administrativo por esta última en beneficio de las primeras. De hecho, ha de tenerse en cuenta asimismo que la propia federación suscribió el acuerdo en representación de los intereses económicos y profesionales de dichas escuelas infantiles. Es evidente, en definitiva, que tanto la demandante de amparo como las escuelas infantiles integradas en ellas se veían directamente afectadas por la inactividad impugnada, y que existe el necesario vínculo o conexión entre la organización actora y la pretensión ejercitada, que encarna el interés legítimo constitucionalmente protegido.

En consecuencia, existiendo una relación directa entre los fines de la federación y los concretos motivos en que se fundamentaba el recurso por inactividad de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, la sentencia impugnada es contraria a la amplitud que desde la perspectiva constitucional debe guiar las reglas de atribución de legitimación activa, y ha incurrido en una restricción rigorista y desproporcionada del acceso a la jurisdicción, lesiva por ello del derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Finalmente, una vez apreciada la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por esta causa (art. 24.1 CE), no procede entrar a analizar los demás motivos alegados por la recurrente.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por la Federación de asociaciones de Educación Infantil-Coordinadora de las Escuelas Infantiles de Andalucía y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho, y a tal fin, anular la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), de 16 de marzo de 2017, recaída en el recurso núm. 384-2015.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la sentencia anulada, para que por el órgano judicial se dicte una nueva resolución que resulte respetuosa con el derecho fundamental declarado.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Alfredo Montoya Melgar.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.