

## **STC 219/2005, de 12 de septiembre de 2005**

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

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 4664-2001, promovido por la Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios (AVACU), representada por la Procuradora de los Tribunales doña Lydia Leiva Cavero y bajo la asistencia de la Letrada doña Ana I. Móner Romero, contra la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 5 de julio de 2001, que desestimó el recurso de apelación núm. 6-2001, interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valencia de 24 de octubre de 2000, que inadmitió el recurso contencioso-administrativo núm. 344/99, interpuesto contra sendas Resoluciones de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana de 14 de octubre de 1998 en expedientes de solicitud de ayudas públicas para la adquisición de viviendas. Ha comparecido la Generalitat Valenciana. 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 presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de septiembre de 2001, la Procuradora de los Tribunales doña Lydia Leiva Cavero, en nombre y representación de la Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios (AVACU), y bajo la asistencia de la Letrada doña Ana I. Móner Romero, formuló demanda de amparo contra las Sentencias que se mencionan en el encabezamiento.

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

a) Don José Luis Gallego Suárez y don Alejandro Sarrión Arnal, como adquirentes de una vivienda en segunda o posterior transmisión, presentaron dentro del Plan de vivienda 1992-1995 solicitud de visado de contrato y ayuda económica directa en fechas 20 de marzo y 3 de abril de 1996, respectivamente. Por sendas Resoluciones del Servicio Territorial de Arquitectura y Vivienda de Valencia de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana de 22 de agosto de 1996 se acordó, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 10 de octubre de 1995 de la citada Consellería (DOGV núm. 2605, de 16 de octubre), por la que se adoptan medidas en relación con el cierre de dicho Plan de vivienda, no dar trámite a las mismas al haberse formulado con posterioridad al 15 de octubre de 1995. Interpuestos los correspondientes recursos ordinarios fueron desestimados por sendas Resoluciones de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la mencionada Consellería de 14 de octubre de 1998, al considerar que, al margen de la extemporaneidad de la solicitud

dentro del Plan de vivienda 1992-1995, tampoco podrían quedar incluidas dentro de las actuaciones del Plan para el período 1996-1999 cuya vigencia, conforme al Decreto 113/1996, de 5 de junio (DOGV núm. 2770, de 14 de junio), no tenía efectos retroactivos, sino a partir del 2 de julio de 1996, concluyendo con ello que no existía cobertura normativa para ayudas públicas en las adquisiciones de viviendas entre el 15 de octubre de 1995 y el 3 de julio de 1996.

b) La AVACU, actuando en defensa de sus afiliados don José Luis Gallego Suárez y don Alejandro Sarrión Arnal, interpuso recurso contencioso-administrativo contra dichas resoluciones, dando lugar al procedimiento núm. 344/99, que fue tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valencia. Por Sentencia de 24 de octubre de 2000 se declaró su inadmisibilidad por falta de legitimación activa de la AVACU, con fundamento en que si bien no cabe discutir la legitimación de la entidad recurrente para la defensa de los intereses colectivos de su especialidad, conforme a lo establecido en el art. 7.3 LOPJ, ello no la legitimaba para la defensa de los intereses de carácter personal de los afiliados.

c) Interpuesto recurso de apelación, fue desestimado por Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 5 de julio de 2001, basándose en que, aún reconociendo que el art. 20.1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios (BOE núm. 176, de 24 de julio; en adelante LCU) otorga amplias facultades a las uniones de consumidores y usuarios, en el presente caso las resoluciones administrativas impugnadas quedan fuera de su ámbito de aplicación, ya que se enmarcan en una actividad de fomento y, en definitiva, no se trata de ninguna actividad o servicio que se ponga en el mercado y, mucho menos que, dentro de la actividad de fomento de la Administración, el ciudadano que solicita unas ayudas pueda ser considerado como consumidor.

3. La asociación recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, y a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE). Respecto de la primera señala que el art. 20.1 LCU reconoce legitimación a la asociación no sólo para actuar en defensa de sus propios intereses y los intereses generales de los consumidores y usuarios, sino también en representación y defensa de sus asociados, y que los intereses que se defendían en el procedimiento judicial no eran estrictamente individuales puesto que las subvenciones afectan a intereses generales, en el sentido de afectar por igual y en común a todos los miembros del grupo (asociados) y pertenecer por entero a todos ellos, y que, en cualquier caso, no se dio ningún plazo para subsanar la supuesta falta de legitimación. Respecto de la segunda destaca la existencia de un trato discriminatorio, ya que quienes han acudido individualmente a los Tribunales han obtenido una resolución sobre el fondo, que ha sido denegada a los que han actuado a través de una asociación de consumidores, a los que ni siquiera se les ha dado la oportunidad de ratificarse personalmente en el recurso.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 26 de noviembre de 2003, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales y administrativos competentes para la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento a quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 15 de enero de 2004 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones, por personada a la Generalitat Valenciana 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. La asociación recurrente, por escrito registrado el 5 de febrero de 2004, presentó sus alegaciones, dando por reproducida en su integridad la fundamentación vertida en su demanda de amparo.

7. La Generalitat Valenciana, por escrito registrado el 17 de febrero de 2004, presentó sus alegaciones en las que solicita la inadmisión o, subsidiariamente, la desestimación del recurso de amparo. La solicitud de inadmisión se fundamenta, por un lado, en la carencia de contenido constitucional de la demanda de amparo [art. 50.1 c) LOTC], por constituir ésta una mera discrepancia interpretativa de la legalidad ordinaria sin trascendencia constitucional; y, por otro, en falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], toda vez que si la vulneración se fundamenta en que la inadmisión se basó en un motivo no debatido en el proceso, la demandante debería haber planteado un incidente de nulidad de actuaciones por incongruencia *extra petita*, cosa que no hizo.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 6 de febrero de 2004, señala que la vulneración aducida del derecho a la igualdad (art. 14 CE) debe ser desestimada, ya que la demandante se ha limitado a alegar muy genéricamente una diferencia de trato, pero no ha cumplido con la carga procesal que le corresponde de demostrar que en igualdad de condiciones los mismos órganos jurisdiccionales habían dado respuestas diferentes, jurídicamente relevantes, sin motivación o con una motivación arbitraria. Por el contrario, considera que debe estimarse la vulneración aducida del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ya que se ha realizado una interpretación excesivamente restrictiva de la legitimación activa de la recurrente tanto en la Sentencia de instancia al afirmar la distinción entre intereses colectivos e individuales, como en la Sentencia de apelación cuando, a pesar de reconocerse que las asociaciones de usuarios y consumidores pueden representar a sus asociados y ejercitar las correspondientes acciones en defensa de los intereses de aquellos, se diferencia entre productos, actividades y servicios puestos a disposición de los consumidores, de un parte, y las ayudas constitutivas de la actividad administrativa de fomento, de otra.

9. Por providencia de fecha 7 de septiembre de 2005 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la inadmisión del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación recurrente, en defensa de dos de sus afiliados, por estimar que ésta carecía de legitimación activa ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, y a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE).

Antes de ello debe rechazarse la concurrencia del óbice procesal de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC] alegado por la Generalitat Valenciana y que fundamenta en que la asociación recurrente no ha interpuesto, antes de acudir en amparo, incidente de nulidad de actuaciones como remedio procesal idóneo para obtener una reparación de la incongruencia *extra petita*. En efecto, la asociación recurrente hace una marginal referencia en su demanda al cambio de argumento para sustentar su falta de legitimación activa entre la Sentencia de instancia y la de apelación, sin embargo la concretas vulneraciones aducidas aparecen referidas exclusivamente a los citados derechos de acceso a la jurisdicción y a la igualdad en la aplicación de la ley, sin hacer denuncia constitucional de una eventual incongruencia *extra petita*, sobre la que, a pesar de lo considerado por la representación de la Generalitat Valenciana, ningún pronunciamiento de este Tribunal solicita la recurrente.

La otra solicitud de inadmisión, basada en el art. 50.1 c) LOTC, afecta realmente a la cuestión de fondo, que es la que se tratará a continuación.

2. Entrando ya al fondo de las vulneraciones aducidas, y comenzando el análisis por la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), debe recordarse que este Tribunal ha reiterado que es un elemento esencial de este derecho obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, que también se satisface con una decisión de inadmisión que impida entrar en el fondo de la cuestión planteada, cuando se fundamente en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente; y que el primer contenido, en un orden lógico y cronológico, del derecho a la tutela judicial efectiva es el derecho de acceso a la jurisdicción, con respecto al cual el principio *pro actione* actúa con toda su intensidad, por lo que las decisiones de inadmisión sólo serán conformes con el art. 24.1 CE cuando no eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada, lo que, en cualquier caso, no debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan (por todas, STC 132/2005, de 23 de mayo, FJ 4).

Más en concreto, y por lo que se refiere 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 la 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 73/2004, de 22 de abril, FJ 3).

A esos efectos, y en el particular relativo a la legitimación activa de las asociaciones de consumidores, este Tribunal ha declarado, en primer lugar, que supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva negarles legitimación en los supuestos de actuación en representación y defensa de intereses concretos de sus asociados con base en que no defienden intereses propios sino de terceros, una vez constatado que “por expresa previsión legal las asociaciones de consumidores y usuarios están legitimadas para representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos”, esto es, para representar y defender los derechos e

intereses de sus asociados como intereses distintos de los de la propia asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios (arts. 20.1 de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios; 16.1 Real Decreto 825/1990, de 22 de junio)” (STC 73/2004, FJ 5). En segundo lugar, que esta legitimación para actuar en defensa de los intereses de carácter personal de los afiliados puede quedar limitada, por el propio ámbito objetivo de la normativa en que está prevista, a que dichos intereses lo sean en su condición de consumidores y usuarios. Y, por último, que no cabe negar dicha condición cuando por la naturaleza de la controversia de fondo suscitada se evidencie de una manera clara y suficiente que repercute, directamente o por condicionar de manera relevante su comportamiento y decisiones, en los intereses como consumidores y usuarios de los particulares afectados (STC 73/2004, FJ 6).

3. En el presente caso, como se ha expuesto en los antecedentes, si bien la resolución de instancia se limitó a negar legitimación activa a la asociación recurrente con fundamento en que defendía intereses particulares de dos asociados, sin embargo la Sentencia de apelación llegó a la misma conclusión de inadmisión, reconociendo que la asociación recurrente podía actuar en defensa de los intereses particulares de sus asociados conforme al art. 20.1 de la Ley general de defensa de consumidores y usuarios (LCU), pero afirmando que la cuestión controvertida —convocatoria de ayudas en la adquisición de viviendas por parte de la Generalitat Valenciana—, al enmarcarse en una actividad de fomento de la Administración, no se trataba de ninguna actividad o servicio que se pusiera en el mercado, ni que permitiera considerar como consumidor al ciudadano que solicita dichas ayudas.

En atención a ello, una vez acreditado que la firmeza de la inadmisión por falta de legitimación activa se fundamentó únicamente en que la naturaleza de la cuestión controvertida no permitía calificarla como de consumo, el control de constitucionalidad de esta decisión debe quedar limitado, conforme a la jurisprudencia expuesta, a verificar si la apreciación judicial sobre este particular ha resultado en exceso rigorista o restrictiva, para lo que resulta necesario comprobar si la actividad consistente en la convocatoria de ayudas en la adquisición de viviendas por parte de la Administración evidencia de una manera clara y suficiente que repercute, directamente o por condicionar de manera relevante su comportamiento y decisiones, en los intereses como consumidores y usuarios de los solicitantes.

A esos efectos es necesario destacar que si bien, con carácter general, el ciudadano que solicita una ayuda pública, convocada en virtud de una actividad de fomento de la Administración, no puede definirse siempre y en principio como consumidor, tampoco puede obviarse a la hora de realizar esa definición la necesidad de tomar en consideración otro aspecto relevante como es la finalidad a la que está dirigida la ayuda pública que, en el presente caso, es la adquisición de viviendas. Y, a ese respecto, bastará con remitirse a lo ya concluido en la citada STC 73/2004, de 22 de abril, FJ 6, en relación, entre otros aspectos, con el tratamiento fiscal de la adquisición de viviendas, donde afirmamos que la repercusión e incidencia directa en los intereses de consumidores y usuarios quedaba evidenciada a partir no sólo de que la adquisición de viviendas es una actividad desarrollada por los afectados en su condición de consumidores y usuarios, sino también de que la aplicación que de esa regulación efectúe la Administración determina y condiciona de manera relevante los comportamientos y las decisiones de los ciudadanos, en estos casos, como consumidores en la adquisición y financiación de la vivienda.

Al margen de ello, además, en el presente caso la estrecha vinculación entre esta concreta actividad de fomento y la afectación a los intereses de consumidores y usuarios también resulta clara y manifiesta a la vista de la propia génesis normativa de las dos normas autonómicas cuya aplicación resultaba controvertida en el procedimiento judicial (Orden de 10 de octubre de 1995 y Decreto 113/1996, de 5 de junio), toda vez que la propia Administración, como se pone de relieve en la exposición de motivos de ambas normas, dio trámite de audiencia en su elaboración, entre otras, a diversas asociaciones de consumidores y usuarios. E, incluso, en la redacción del Decreto 113/1996 una de dichas asociaciones fue la ahora recurrente.

En conclusión, la interpretación y aplicación realizada en el presente caso de las previsiones legales en relación con la atribución de legitimación activa de la asociación recurrente para la defensa de los concretos intereses de dos de sus asociados ha resultado excesivamente restrictiva, al negar, contra claras evidencias derivadas de la propia naturaleza de la cuestión controvertida, que la concesión de ayudas financieras directas por parte de la Administración en la adquisición de viviendas pudiera estar vinculada con intereses de los solicitantes en su condición de consumidores y usuarios, obstaculizando con ello injustificadamente el derecho a que el órgano judicial conozca y resuelva la pretensión formulada. Ello determina que deba declararse la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho de acceso a la jurisdicción, y que, por tanto, resulte innecesario abordar la queja relativa al derecho a la igualdad en la aplicación de la ley.

## **F A L L O**

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 Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios el amparo solicitado y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 5 de julio de 2001, dictada en el rollo de apelación núm. 6-2001, y de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valencia de 24 de octubre de 2000, dictada en el procedimiento ordinario 344/99.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictar Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Valencia, 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 doce de septiembre de dos mil cinco.

