

CONTROVERSIA SOBRE EL FUERO TERRITORIAL JUDICIAL APLICABLE EN LOS PROCEDIMIENTOS CIVILES DE INTERNAMIENTO DE MENORES TUTELADOS

Diego García Paz (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

El artículo 778 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC) en la redacción conferida por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, introdujo un nuevo proceso especial en el ámbito jurisdiccional civil integrado en el Capítulo IV del Título I del Libro IV de la LEC, bajo la rúbrica “*Ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos*”. Este artículo dispone, en materia de jurisdicción y competencia, que “*serán competentes para autorizar el ingreso de un menor en dichos centros los Juzgados de Primera Instancia del lugar donde radique el centro*” en cuanto a las autorizaciones (art. 778 bis.2 LEC) y “*el Juzgado de Primera Instancia del lugar en que radique el centro del ingreso*”, en cuanto a las llamadas legalizaciones (art. 778 bis.3 LEC).

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (aplicable a la Comunidad de Madrid de conformidad con la disposición adicional 1ª de la Ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid) señala que “*para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, los Organismos públicos o los órganos constitucionales, serán en todo caso competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla. Esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra norma sobre competencia territorial que pudiera concurrir en el procedimiento*”.

A la vista de ambos preceptos es incuestionable que nos encontramos en presencia de un aparente conflicto normativo que se materializa en el momento de la interposición de la demanda de legalización o de autorización del internamiento de un menor tutelado

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Departamento de Derecho Civil y Penal en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

en un centro específico de protección por parte de la representación procesal de la entidad pública tutora institucional del menor, esto es, una Administración Pública regional dotada de su propio y específico fuero procesal en la capital de provincia. Si el centro radica en la capital de provincia, el conflicto no genera ningún efecto práctico. Sin embargo, en el caso de que el centro se encuentre ubicado en una localidad o partido judicial distinto del de la capital de la provincia (y dicha situación es la predominante) surge esta cuestión de tipo competencial.

La solución a este conflicto fue objeto de decisión por parte de la Audiencia Provincial de Madrid, cuya Sección 24ª, por Auto de 28 de abril de 2016, dispuso que la aparición del artículo 778 bis LEC supuso una derogación tácita del artículo 15 de la Ley 52/1997, de acuerdo con el principio “*lex posterior derogat prior*” y acudiendo, asimismo, al principio de especialidad, hizo prevalecer el fuero del artículo 778 bis LEC, añadiendo a todo ello que un principio como es el del *interés superior del menor* supera y *de facto* deroga la normativa procesal existente en la materia y debe aplicarse desde el primer momento en que sea parte en el proceso civil una Administración Pública.

La resolución dada por la Audiencia Provincial a esta cuestión tiene una serie de elementos ciertamente debatibles, resultando de interés conocer estos extremos y cuál ha sido la posición práctica asumida finalmente en el día a día valorando todas las circunstancias concurrentes:

En primer lugar, el proceso especial regulado en el artículo 778 bis LEC no es un expediente de jurisdicción voluntaria, sino que es, indiscutiblemente, de naturaleza contenciosa. La legitimación, por tanto, corresponde a la entidad pública como responsable del menor tutelado o guardado. Así las cosas, desde el momento en que una Administración Pública es parte en un procedimiento civil, cualquiera que sea el objeto de tal procedimiento, debe aplicarse, atendiendo a los principios de legalidad y de estricta seguridad jurídica, la normativa que, específicamente y con carácter imperativo, resulta de aplicación a la misma. Aquí es donde produce su efecto la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, cuyo Capítulo III regula lo que denomina como “*especialidades procesales aplicables al Estado*” y que se extienden igualmente a las Comunidades Autónomas. Dentro de estas especialidades se encuentra la relativa al *fuero territorial*

del Estado, que obliga, imperativamente, a que en los procesos civiles en que sea parte el Estado (o las Comunidades Autónomas) sean competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, Ceuta o Melilla, lo que implica que en los procesos civiles en que sea parte una Comunidad Autónoma como entidad pública, deberán ser competentes los Juzgados de Primera Instancia que tengan su sede en la capital de provincia en la que radique el centro.

A la vista de lo expuesto, otra interpretación distinta a lo manifestado supone una conculcación directa del artículo 15 de la Ley 52/1997, precepto cuyo carácter imperativo o de “*ius cogens*” viene marcado en su propia redacción al señalar que “esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra norma sobre competencia territorial que pudiera concurrir en el procedimiento”.

Por ello, la decisión de la Audiencia Provincial en el auto referido entra en colisión con una norma de rango legal y de carácter imperativo, fundamentándose para ello la existencia de una derogación tácita de la Ley 52/1997 en este particular, por un lado, y en la aplicación de un principio general del Derecho (el interés superior del menor) por otro. Ello lleva asimismo a afirmar que la decisión de la Audiencia es susceptible de generar inseguridad jurídica, de modo que la aplicación del artículo 15 de la Ley 52/1997 quedaría siempre al arbitrio del Juzgador de instancia, que podría discrecionalmente recurrir a supuestos intereses superiores al de las Administraciones Públicas para enervar la aplicación imperativa del *fuero territorial del Estado*, lo que constituye un quebrantamiento objetivo de normas procesales inexcusables, y por extensión de las garantías más esenciales del procedimiento como son las referentes a la competencia judicial, menoscabando el derecho a obtener la tutela judicial por el denominado juez natural o predeterminado por la ley, que no es el que se considera por la Audiencia Provincial excluyendo la aplicación de una norma jurídica vigente, imperativa y de necesaria observancia en los procedimientos civiles en los que es parte la Administración Pública.

En segundo lugar, no puede afirmarse de manera categórica o cerrada que exista una incompatibilidad insalvable entre ambas normas jurídicas y, por lo tanto, entre ambos fueros, que conlleve a una derogación tácita al primar una sobre otra, en aplicación del artículo 2.2 del Código Civil. Por su propia naturaleza, el artículo 15 de

la Ley 52/1997 se configura como una norma rituarial aplicable a aquellos procedimientos civiles en los que es parte una Administración Pública, cuya aplicación requiere necesariamente la existencia y regulación de tal norma específica de competencia. Es decir, el *fuero territorial del Estado* carece de virtualidad si no se coloca junto a una norma procesal de índole competencial, norma que completa el contenido del citado fuero, ya que éste por sí solo no establece la competencia de un determinado juzgado sino que, dentro de un fuero territorial especial, manifiesta la necesidad de que deba ser competente el juzgado radicado en la capital de la provincia correspondiente. Por ello, el tenor de ambos artículos los hace totalmente compatibles, ya que mientras que el artículo 778 bis LEC alude a los “*Juzgados de 1ª Instancia del lugar donde radique el centro*”, el artículo 15 de la Ley 52/1997 concreta dicha manifestación, la específica, al señalar que “*serán en todo caso competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia*”. Por tanto, si el lugar donde radica el centro es un municipio de la Comunidad de Madrid, los órganos judiciales competentes serán los que se encuentren en la capital de provincia, en este caso de la Comunidad Autónoma, esto es, de Madrid, pues la demandante es una Administración Pública y ésta se rige por su norma locativa territorial precisa.

En tercer lugar, la Audiencia Provincial estimó de forma perseverante en toda su fundamentación jurídica que el principio del *superior interés del menor* prima respecto de cualquier norma jurídica procesal, produciendo *de facto* su derogación. Ante ello debe afirmarse, tal y como se ha señalado con anterioridad, que es la propia Administración Pública la que goza de legitimación para actuar en estos procedimientos civiles y, por tanto, la que tiene carácter de parte en ellos.

En estos procedimientos civiles debe subrayarse que el menor objeto del internamiento no es la auténtica parte, sino un interesado en el mismo, de modo que al basar la competencia de los Juzgados en el interés de un menor que no es parte activa en el procedimiento se conculca el acceso a la tutela judicial efectiva de la Comunidad Autónoma, en su vertiente al juez ordinario predeterminado por la ley. Esto es: se produce, de manera equivocada, un desplazamiento del concepto jurídico de legitimación procesal desde la parte a un interesado, tratándose de estatus completamente diversos, con la consecuencia encadenada a este error de trasladar la atribución de la competencia desde la parte que interviene en el procedimiento, siendo

ésta la que define dicha competencia conforme al artículo 15 de la Ley 52/1997, a quien ostenta un interés, pero no tiene la condición jurídica de parte procesal.

Finalmente, el *interés superior del menor* se configura como un principio constitucional, derivado del artículo 39 de la Constitución Española, precepto integrado en el marco de los “*Principios Rectores de la Política Social y Económica*”. El *fuero territorial del Estado* del artículo 15 de la Ley 52/1997 se configura como una especialidad procesal de la Administración, ubicado en las facetas del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 24 de la Constitución Española, por lo tanto, en el marco de los derechos fundamentales de más severa tutela, al amparo del artículo 53.1 de la norma fundamental. Por ello, debe primar la protección del *fuero territorial del Estado*, como una derivación del derecho fundamental consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, frente al principio constitucional relativo al “*interés superior del menor*” derivado del artículo 39 de la norma de normas.

En definitiva, siendo cierto que existen motivos suficientes, desde un prisma jurídico-procesal, para defender el fuero territorial específico de la Comunidad de Madrid en este tipo de procedimientos civiles, abogando por la competencia de los Juzgados de Primera Instancia de Madrid capital para conocer de los procedimientos de internamiento de menores tutelados, la experiencia práctica nos ha llevado a entender que, por razones de evidente oportunidad, dado que los juzgados de los diversos partidos judiciales de la Comunidad de Madrid están respondiendo con gran eficacia y celeridad en el dictado de los autos de legalización de los internamientos llevados a cabo por la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid, el beneficio para los menores tutelados se encuentra en el reconocimiento de la competencia establecida en el artículo 778 bis LEC, para evitar con ello situaciones de inseguridad jurídica derivadas de la pendencia de recursos en materia competencial que, aun fundados, conlleven a que el estatus jurídico del menor pueda verse afectado al no obtenerse con la celeridad necesaria la legalización o autorización de su internamiento en un centro. El reconocimiento excepcional de dicho fuero específico del partido judicial del lugar en el que radique el centro no supone, en modo alguno, una derogación tácita del fuero territorial del Estado, sino una decisión operativa, práctica y puntual, para un determinado ámbito de actuación procesal, que se lleva a cabo para la mejor defensa,

protección y cuidado, también desde la dimensión jurídica, de los menores amparados por la Comunidad de Madrid.

Septiembre de 2022.