

DR 13 159

Carrera Derecho. Asignatura Derecho Administrativo. Título, El emplazamiento de los interesados en el recurso contencioso administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Autor, Jesús Prieto de Pedro. La idea de que no se puede hacer justicia sin contar con los interesados en el juicio, convocándoles al pleito y oyéndoles, idea reflejada en la expresión latina NEMO DAN NANDUS NI SEUDITUR VEL VOCATUR, es, sin perjuicio de su obviedad lógica, uno de los principios esenciales en que se sustenta todo proceso de naturaleza jurisdiccional. Puesto que para poder ser oído en el pleito es preciso, lógicamente, haber tenido antes conocimiento de su existencia, el Derecho Procesal ha erigido desde antiguo un trámite inicial, raíz y comienzo de todo pleito en palabras de las partidas, conocido con el tradicional y denotativo término, dada su transparencia etimológica, de emplazamiento, cuya finalidad es la de convocar a los interesados al pleito para que puedan defenderse en el mismo.

Es el emplazamiento, como ha tenido ocasión de subrayar la doctrina procesalista y la jurisprudencia, un trámite de estructura compleja, pues participa a la vez de la naturaleza propia de un acto intimatorio, intimatorio porque, mediante el emplazamiento, el órgano judicial combina a quien puede ser parte en el pleito a que comparezca en el mismo dentro de un determinado plazo, de ahí la integración etimológica de em-plazar, bajo la prevención de que, si no lo hiciere, perderá los derechos que la ley le favorece, y participa a dicho trámite también, por otra parte, de la naturaleza de los llamados actos de comunicación procesal, pues todo emplazamiento ha de ser notificado a sus destinatarios. Atendiendo a esta segunda característica del emplazamiento, este trámite, para cumplir correctamente su finalidad de garantía procesal, ha de responder a las reglas y requisitos propios de los actos de comunicación procesal, es decir, ha de ser ordenado por el órgano jurisdiccional y practicado por los agentes de la Administración de Justicia. Ha de documentarse formalmente en un instrumento veraz, que tradicionalmente se denomina cédula.

Esta, la cédula, ha de contener las menciones precisas por la correcta identificación del pleito. Y, por último, ha de practicarse de forma individual o directa, quedando en los autos constancia de la recepción de la cédula por su destinatario. Así pues, el emplazamiento, en tanto acto de comunicación procesal, está integrado por un conjunto de elementos y pequeñas piezas que, al igual que una máquina compleja, deja de funcionar por el fallo de uno de sus resortes más pequeños, de no cumplirse alguna de ellas, alguno de los requisitos o elementos a los que me refería, o de hacerse de forma insuficiente, pueden dar al traste con el significado garantizador y con el mismo principio de que nadie puede ser condenado en el proceso sin haber sido oído.

Esta prevención que acabo de hacer no responde a una mera especulación gratuita, pues si bien la regulación del emplazamiento en otros órdenes jurisdiccionales, entre ellos en especial en el civil, contenido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin perjuicio de ciertos defectos menores, podría ser calificada como correcta, sin embargo, en el recurso contencioso administrativo, su

regulación, recogida en la vigente Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956, presenta muy graves deficiencias que dan al traste, en una parte de los procedimientos previstos en dicha ley, con el señalado principio de audiencia, según a continuación podremos ver, quiebra que, no obstante haber sido restañada en 1978 por el artículo 24 de la Constitución, realmente no ha llegado a adquirir efectivo vigor, sino a partir de una importantísima y meritoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional, producida en varios recursos de amparo, y a la que más adelante aludiré. ¿Por qué, según les acabo de decir, es defectuosa la regulación del emplazamiento en el recurso contencioso administrativo? Pues porque, sin perjuicio de otras deficiencias en las que la brevedad de este espacio me impide detenerme, el artículo 64 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, en conexión con el artículo 60, según ya se les explicó en el tema 34 de las Unidades Didácticas de Derecho Administrativo 1, declara que el emplazamiento de los demandados y de los coayugantes en el pleito, cuando éste es promovido por sujetos privados o por entes públicos distintos de la propia Administración autora del acto en procedimientos de lesividad, se entiende realizado simplemente por la publicación de un anuncio en el Boletín Oficial del Estado o en los Boletines Oficiales de las Provincias, según se trate respectivamente de recursos ante el Tribunal Supremo o ante las audiencias territoriales. Y esto es una barbaridad, no se asusten de la expresión, pues ya la doctrina científica había calificado anteriormente esta situación creada por la ley como disparate, como grave imperfección de la Ley de Jurisdicción, como convencionalismo dañino, etc.

Pues de hecho viene a sustentarse la idea de que los ciudadanos no somos acreedores a una comunicación individual del emplazamiento por el Tribunal, sino que debemos leer diariamente el Boletín Oficial del Estado y los Boletines Oficiales de las Provincias, en las que radican audiencias territoriales, con el fin de indagar si se ha promovido algún recurso cotidiano administrativo en el que podamos ser interesados, si es que pretendemos personarnos y ejecutar los derechos de defensa que la ley procesal no reconoce. Debo insistir en que esta regla de la Ley Jurisdicción Contenciosa Administrativa únicamente fue prevista para ser aplicada en los recursos, que en la práctica ciertamente son la mayoría, no promovidos por la propia Administración autora del acto en el llamado procedimiento de lesividad, pues en este caso, según manda el artículo 65 de la ley, el llamamiento de los demandados se efectuará de forma directa y personal, es decir, de igual forma que en el proceso civil. Es cierto que en el recurso contencioso administrativo, a causa de sus singulares características, la determinación de quiénes han de ser emplazados, es decir, informados de la existencia de un pleito que les interesa y llamados al mismo, no es una tarea fácil, por lo menos tan fácil como en otros órdenes procesales.

Pues si bien en los pleitos civiles o en los laborales, los posibles interesados suelen ser fácilmente identificables a partir de los documentos que el actor acompaña junto con su escrito de demanda o a partir de los hechos que expone, y su situación jurídica se concreta por lo general en la titularidad de un derecho subjetivo, sin embargo, en el recurso contencioso administrativo, el círculo de interesados en relación con el acto recurrido y máxime cuando se

trata de un recurso contra reglamentos, es con frecuencia de difícil precisión y sus situaciones jurídicas son diversas, pues pueden ser interesados tanto en calidad de titulares de derechos subjetivos directamente declarados en el acto, artículo 65 de la ley de jurisdicción, indirectamente derivados del acto, artículo 29.1b, y con mucha frecuencia meros titulares de intereses directos, artículo 30. Por lo que acabo de decir, parece razonable la exigencia tradicionalmente contenida en la legislación histórica del proceso contencioso administrativo, en los reglamentos de los Consejos Provinciales de 1845, en el reglamento del Consejo Real de 1846, y en la llamada Ley Santa María de Paredes del proceso contencioso administrativo de 1888, consistente en la necesidad de publicación, en el momento de iniciarse el recurso, en los boletines oficiales, de un anuncio dictal por el que se informa sobre esta circunstancia a todos aquellos interesados respecto de los que el Tribunal desconoce su identidad y domicilio. Pero si esta regla es razonable entendida como medio complementario para llamar al pleito a quienes las circunstancias impiden hacerlo de forma individual, pues son anónimos en ese momento inicial para el Tribunal, carece, por el contrario, de justificación para emplazar también, como ha querido desafortunadamente el artículo 64 de la ley de jurisdicción contenciosa administrativa en relación con el artículo 60, a los interesados cuya identidad y domicilio aparecen precisados bien en el expediente o bien en el escrito de interposición del recurso aportado por el actor.

Pues estos, en ningún caso, si se quiere de verdad cumplir con el principio de que nadie debe ser condenado sin haber sido llamado y oído en el pleito, han de ser emplazados a través de otra fórmula que la de su llamamiento directo e individual mediante la entrega personal de la cédula de emplazamiento en su propio domicilio por un agente judicial. Este insostenible agujero de la ley de jurisdicción contenciosa administrativa, por el que se vaciaba gran parte del sentido protector de los administrados de dicha ley y por cuya desaparición habían clamado enérgicamente algunos autores en la doctrina científica, ha venido a ser definitivamente tapado por el Tribunal Constitucional mediante una doctrina acreedora de los mayores elogios, sentada en numerosas sentencias resolutorias de amparos, entre otras, en la de 31 de marzo de 1981, en la de 20 de octubre de 1982, en la de 23 de marzo de 1983, de 31 de mayo de 1983 y de 12 de diciembre de igual año. En síntesis, el Tribunal Constitucional en estas sentencias ha venido a decir lo siguiente.

Este precepto obliga a los órganos legislativos que hacen las leyes y a quienes las aplican, los jueces y los tribunales, a desplegar una acción impulsora de transformación, de mandato consistente en promover, hablan las referidas sentencias, orientada a superar los obstáculos concurrentes en cada supuesto, en la medida de lo posible, apostillan también de seguido, para crear las condiciones procesales más favorables para que las partes puedan ejercitar su derecho de defensa en el marco del proceso contradictorio, pues no en vano la Carta Fundamental exige tanto que en ningún caso se produzca indefensión como que la tutela judicial sea efectiva. En segundo lugar, sentada a la premisa anterior, el Tribunal Constitucional deduce que el emplazamiento en el recurso contencioso administrativo, tanto de los demandados como de los coayuvantes, ha de ser personal y directo cuando ello resulte factible,

como en el supuesto expresamente mencionado en las sentencias, de que dichos interesados aparezcan previamente identificados y su domicilio sea conocido a partir de los datos que se deducan del escrito de interposición o incluso de acción. En tercer y último lugar, el Tribunal Constitucional descarta que el emplazamiento de quienes puedan serlo individualmente deba quedar supeditado a la lectura de boletines oficiales, pues no es esta para estos interesados una carga razonable a la que se pueda condicionar el ejercicio del fundamental derecho de defensa que la Constitución reconoce sin duda.

Duda alguna a todo ciudadano.