

DR 13 132

Carrera Derecho. Asignatura Derecho Administrativo 1. Título del guión, El emplazamiento de los demandados y coayuvantes en el proceso contencioso administrativo según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Autor Jesús Prieto de Pedro.

Fecha de grabación, 17 de febrero de 1983. Fecha de emisión, 2 de marzo. El presente guión tiene relación con el tema 34 del programa de la Asignatura.

En los recursos de amparo 107.81, sentencia 31 de marzo de 1981, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 14 de abril, y recurso de amparo 12 en 1982, sentencia 63.82 de 20 de octubre, publicada en el BOE del 17 de noviembre, el Tribunal Constitucional ha abordado la cuestión del emplazamiento de los interesados en el recurso contencioso administrativo, habiendo sentado, como veremos después, una muy importante doctrina. El principio de que no se puede hacer justicia sin contar con los interesados en el juicio, convocándoles al pleito y oyéndoles, es innegablemente ya desde hace mucho tiempo una de las garantías fundamentales de todo proceso de naturaleza jurisdiccional. Pues bien, al servicio de dicho principio, la legislación procesal ha creado una serie de garantías, como es el caso que nos ocupa en este momento, la del emplazamiento, cuya finalidad es llamar a los demandados al pleito para que adquieran personalmente conocimiento del mismo y puedan desarrollar su defensa.

El emplazamiento, raíz y comienzo de todo pleito según las partidas, consiste en un llamamiento para que el llamado comparezca en el proceso, dentro de un plazo perentorio determinado, de venir al plazo, habla nuestro derecho histórico, bajo la intimación de que si no lo hiciere en el tracto temporal preclusivo señalado, deberá soportar, precisamente, la pérdida del trámite que la ley le favorece. De lo dicho, sin que sea preciso detenernos a los efectos de este comentario más en la noción, se infiere que esta diligencia posee la estructura siguiente. Es un acto procesal de llamamiento intimatorio al pleito, que a su vez da razón de su existencia al llamado, y que implica, necesariamente, una acción de comunicación de dicho acto desde el juez hacia el destinatario del llamamiento.

Tomando como ejemplo la ley de enjuiciamiento civil, para poder establecer mejor el contraste de la fórmula de emplazamiento empleada en la ley de jurisdicción contencioso-administrativa y que expondré después, el emplazamiento se configura, en dicha primera ley, como un acto procesal formal, pues se realiza mediante cédula, según el artículo 171, cuyo contenido se especifica en el 274 en relación con el 272. En segundo lugar, salvo que el interesado comparezca personalmente o por procurador ante el tribunal, artículos 264 y 265 de la ley de enjuiciamiento civil, supuesto raro en la práctica, pues no es lógico que un particular se preocupe de acudir a los tribunales con el fin de averiguar su situación de posible interesado en algún procedimiento, a no ser que tenga conocimiento extra-procesal anterior y no quiera esperar a ser emplazado. La regla general es, cuando el que ha de ser emplazado aparece identificado y con domicilio conocido, la de la insinuatio ad hom, es decir, la comunicación

directa del emplazamiento en su propio domicilio, personalmente, si se encuentra presente, según el artículo 265 de la ley de enjuiciamiento civil, o en la persona de sus allegados familiares que habiten allí o vecinos próximos, si se encuentra ausente, artículo 268 de igual ley en relación con el artículo 270.

En tercer lugar, en el caso de que no fuere conocido el domicilio del interesado, el emplazamiento se llevará a cabo por otros medios de publicidad genérica o digitales, mediante la publicación de la cédula en el sitio público de costumbre, en el diario de avisos, realmente no existe hoy este periódico, y, en último término, en el boletín oficial de la provincia, artículo 269 de la ley de enjuiciamiento civil. Y, por último, la indicada ley atribuye al juez la facultad de decidir la publicación del emplazamiento en el boletín oficial del Estado, artículo 269, in fine, para el supuesto de que las circunstancias de los sujetos a emplazar, como, por ejemplo, cuando se trate de desconocidos o de colectivos muy numerosos, así lo hagan conveniente, medio de publicidad que, dada la relación del precepto, no hay que entender excluyente de los otros medios cuando se decida su uso por el juez, sino incluso concurrente. Bien, veamos ya la fórmula de emplazamiento según la ley de jurisdicción contencioso-administrativa, que ha sido analizada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

De acuerdo con el artículo 64, en relación con el 60 de la ley de jurisdicción contencioso-administrativa, el emplazamiento de los interesados en el recurso contencioso-administrativo, demandados y coayuvantes, se entiende realizado mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado o de la provincia del anuncio de interposición del recurso, salvo en el supuesto del recurso de lesividad instado por la Administración autora del acto, en el que el demandado debe ser llamado personalmente al pleito. De acuerdo con el artículo 65. Este peculiar modo de emplazamiento, que ha merecido epítetos como disparatado, convencionalismo dañino, gran imperfección de la ley de jurisdicción, es contrario a los principios fundamentales de defensa y de contradicción que rigen el orden procesal, pues no ha sido nada infrecuente que titulares de derechos e intereses directos en relación con el acto atacado hayan tenido su primera noticia del pleito en el trámite de ejecución de sentencia, cuando ya prácticamente ya nada podían hacer en su defensa.

Pero tras la promulgación de la Constitución, en cuyo artículo 24.1 se consagra la fundamental cláusula de plena y efectiva tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos de todas las personas y el principio de defensa al servicio de esa finalidad, es obvio que el indicado sistema de emplazamiento dictal, a través de los boletines oficiales regulado en el artículo 64 de la Ley de Jurisdicción, ha entrado en crisis definitiva y de manera especial en el supuesto de que los interesados en el proceso y su domicilio fuesen conocidos ya en el procedimiento anterior que hubiera dado lugar al acto impugnado o ya en el mismo escrito de interposición del recurso. En estos casos no cabe, después de la Constitución, otra fórmula acorde con su texto que la del emplazamiento personal y directo de los interesados demandados y coayudantes, fórmula que había sido, por otra parte, utilizada tradicionalmente en nuestra legislación histórica del contencioso administrativo, así por ejemplo en el reglamento de los Consejos Provinciales de 1 de octubre de 1845, en el reglamento del Consejo Real de 30 de diciembre de

1846 y en la Ley Santa María de Paredes de 13 de septiembre de 1888 y la asimismo ininterrumpidamente aplicada en otros órdenes procesales como hemos visto antes en el civil e incluso también en el penal y en el laboral. Veamos pues ya la doctrina sentada por las sentencias del Tribunal Constitucional aludidas al principio sobre el tema del emplazamiento de los administrados demandantes y coayuvantes en el recurso contencioso administrativo.

Primero, en primer lugar como prensa mayor el Tribunal Constitucional ha formulado la siguiente declaración, la siguiente importantísima declaración. El artículo 24.1 de la Constitución contiene un mandato implícito al legislador y al intérprete consistente en promover la defensa en la medida de lo posible mediante la correspondiente contradicción. Segundo, a continuación de esa prensa mayor el Tribunal Constitucional dice que el emplazamiento de los interesados que pueden figurar como demandados y coayuvantes en el recurso contencioso administrativo sea de realizar personalmente transcribo las palabras utilizadas por la sentencia siempre que ello resulte factible como puede ser cuando sean conocidos e identificables a partir de los datos que se deducan del escrito de interposición o incluso del expediente.

Tercero, con el fin de evitar tal como había pretendido el actor del recurso de amparo 62.982 la declaración de inconstitucionalidad del artículo 64 de la ley de jurisdicción contencioso administrativa, declaración que podía haber realizado en su caso el Tribunal Constitucional por medio de la denominada autocuestión de inconstitucionalidad previa elevación de los autos al pleno del tribunal, la Sala del Alto Tribunal Jurisdiccional sienta la siguiente doctrina acorde con las formulaciones reproducidas en los dos epígrafes que les acabo de mencionar antes. A. La lectura de los boletines oficiales no es una carga exigible a los interesados suficientemente identificados para que puedan comparecer en el proceso. Y B. En el artículo 64 no se veda el emplazamiento directo de quienes puedan comparecer como demandados en razón de ser titulares de un derecho o de un interés legítimo ya defendidos en el procedimiento administrativo cuando parecen suficientemente identificados.