**STC 63/1982, de 20 de octubre de 1982**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo promovido por don Joaquín Segura Sainz, representado por el Procurador don Julián Zapata Díaz y bajo la dirección del Abogado don Eduardo García de Enterría, respecto del proceso contencioso-administrativo núm. 288/1978 seguido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, sobre venta, por acuerdo de la Diputación Foral de Navarra, de unos terrenos comunales; y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y don Cecilio Catalán Romano, representado por el Procurador don Luis Piñeira de la Sierra, siendo ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. En el recurso contencioso-administrativo núm. 288 de 1978 la Sala de la Audiencia Territorial de Pamplona, por Sentencia de 30 de julio de 1980, declaró nula la resolución de la Excma. Diputación Foral de Navarra de 8 de marzo de 1978 mediante la que se había autorizado al Ayuntamiento de Cabanillas para la venta a don Joaquín Segura Sainz del terreno a que se refieren las actuaciones y en el que se encontraba instalada la estación de servicio de cuya concesión es titular el citado comprador, hoy recurrente ante este Tribunal. El recurso fue interpuesto por don Cecilio Catalán Romano, a su vez titular de otra estación de servicio, y la interposición fue anunciada en el «Boletín Oficial de la Provincia», sin que se hiciera notificación del mismo al titular de la finca cuya venta se declara nula en la Sentencia.

2. Contra ella interpuso el Abogado del Estado recurso de apelación, tramitado con el núm. 48.895 ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que en Auto de 16 de septiembre de 1981 acordó tener por apartada y desistida a la Administración apelante. Mediante providencia de 8 de octubre de 1981, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Pamplona declaró firme la Sentencia.

3. Comunicado el contenido de ésta por la Diputación Foral de Navarra al Ayuntamiento de Cabanillas, éste ofició a don Joaquín Segura Sainz el 30 de diciembre de 1981, haciéndole sabedor, mediante traslado del acuerdo de la Diputación, de la anulación de la venta del terreno. Dicha anulación dio lugar además a un expediente administrativo en CAMPSA para la cancelación de la Estación de Servicios instalada en el predio litigioso.

4. En fecha 15 de enero de 1982, don Joaquín Segura Sainz interpuso demanda de amparo ante el Tribunal Constitucional contra la Sentencia de 30 de julio de 1980, solicitando se declare nula porque, al no haberse notificado al adquirente de la finca y titular de estación de servicios la interposición del recurso contencioso-administrativo que en ella se resuelve, se le privó de la posibilidad de ser parte y de defender su derecho, violando así lo dispuesto en el art. 24.1 de la Constitución. La demanda de amparo solicita también que el Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de su Ley Orgánica, declare la inconstitucionalidad del art. 64 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por cuanto la publicación del anuncio de la interposición del recurso contencioso- administrativo en los «Boletines Oficiales» del Estado o de la provincia, sin notificación a los titulares de derechos e intereses legítimos, no es suficiente para asegurar a éstos la tutela que les reconoce el art. 24.1 de la Constitución.

5. Por providencia de 12 de febrero de 1982, la Sección Tercera de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda de amparo, tener como parte a don Joaquín Segura Sainz, interesar de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona la remisión de las actuaciones del recurso núm. 288/1978, y el emplazamiento de quienes hubieren sido parte en el mismo.

6. Recibidas las actuaciones y personado en el recurso don Cecilio Catalán Romano, la Sección Tercera, mediante providencia de 24 de marzo de 1982, abrió el trámite del art. 52 de la LOTC.

7. Mediante escrito de 14 de abril de 1982, el Fiscal General del Estado formuló alegaciones en las que, en síntesis, se argumenta con razonamientos de la misma naturaleza que los usados por el recurrente y se solicita de la Sala que dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado.

8. En el escrito de alegaciones que con fecha de 23 de abril de 1982 presentó don Joaquín Segura Sainz se reproducen las del escrito de demanda, así como el suplico del mismo.

9. Don Cecilio Catalán Romano, en su escrito de alegaciones ingresado el 21 de abril de 1982, tras una sumaria descripción de las litigiosas relaciones que ha mantenido con don Joaquín Segura Sainz durante más de tres lustros, sostiene que no ha habido indefensión alguna para el recurrente en amparo, que podría haberse enterado de la interposición del recurso con la lectura del «Boletín Oficial» de la provincia, y suplica que la demanda sea desestimada en su totalidad.

10. El Abogado del Estado formuló alegaciones en el escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de abril de 1982.

En él se mantiene que, sea cual sea el juicio que pueda hacerse en torno al art. 64 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el caso presente no se ha producido indefensión y no procede otorgar el amparo porque ha sido la conducta indiligente de quien lo solicita la que ha propiciado su falta de personación en el recurso contencioso-administrativo. Su afirmación se basa entre otros extremos, en los siguientes:

En otro recurso, en el que se debatía una resolución de la Delegación del Gobierno en CAMPSA por la que se anulaba la concesión de la estación de servicio, recurso que fue tramitado ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo con el núm. 35.242 y en el que era parte el hoy demandante de amparo, la representación del entonces apelante señor Catalán presentó, según consta en el tercer resultando de la Sentencia de 19 de enero de 1981, que lo resolvió, un escrito, de fecha de 19 de noviembre de 1980, al que acompañaba determinados documentos de fecha anterior a la providencia de señalamiento para fallo, pidiendo su unión a los Autos, así como la acumulación de este recurso a otro tramitado por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. A juicio del Abogado del Estado esta solicitud, así como la providencia denegatoria que dictó la Sala el 5 de diciembre de 1980, fueron ocasión más que suficiente para que el hoy recurrente, que era parte en el proceso cuya acumulación se pedía, tuviera conocimiento de la existencia de la Sentencia de la Audiencia de Pamplona, que debía encontrarse entre dichos documentos, y de que en dicha Sala Cuarta se tramitaba contra la misma un recurso de apelación y ello antes de que se dictara el Auto de desistimiento de la Administración, de modo que tuvo ocasión de personarse en el mismo.

En apoyo de estas tesis, solicita el Abogado del Estado prueba documental pública para que por la Secretaría de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se certifique o testimonie el texto literal de la providencia de 5 de diciembre de 1980 sobre improcedencia de acumulación del recurso 35.242/1979 al que se tramitaba simultáneamente en la Sala Cuarta y que asimismo se certifique la fecha de notificación de dicha providencia a la representación de don Joaquín Segura Sainz. Solicita igualmente que dicha Secretaría certifique el escrito y documentos presentados por don Cecilio Catalán que dio lugar a la providencia y se menciona en el resultando de la Sentencia de 19 de enero de 1982 y si del mismo se dio traslado a la representación de don Joaquín Segura.

Insta la desestimación del recurso.

11. Mediante providencia de 5 de mayo de 1982, la Sección acordó dar traslado de la petición de recibimiento a prueba al Ministerio Fiscal y a las demás partes personadas.

El Ministerio Fiscal y la representación del codemandado señor Catalán mostraron su conformidad a dicho recibimiento, sin que la parte demandante hiciera manifestación alguna. Mediante providencia de 3 de junio de 1982, la Sección acordó el recibimiento a prueba del recurso para la práctica de la documental, librando el correspondiente despacho a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

12. Dictada ya dicha providencia y mediante escrito que tuvo entrada en el Juzgado de Guardia el 25 de mayo y en el Tribunal Constitucional el 3 de junio de 1982, la parte demandante afirma que tuvo conocimiento formal de la providencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1980, pero no del escrito del señor Catalán, del que no se le dio traslado. Solicita prueba documental para que la Secretaría de dicha Sala certifique acerca de la notificación de la providencia y de si se dio traslado de la Sentencia de la Audiencia de Pamplona de 30 de julio de 1980, así como que dicha Audiencia certifique si la Sentencia fue apelada por la Administración y si ésta desistió del recurso y, por último, que la Diputación Foral de Navarra certifique si se dio traslado al demandante de que el señor Catalán había recurrido contra la autorización concedida por el Ayuntamiento de Cabanillas para vender unos terrenos al hoy demandante de amparo.

13. Mediante providencia de 9 de junio de 1982 la Sala acordó la práctica de las pruebas solicitadas.

14. Recibidas las actuaciones probatorias remitidas por el Tribunal Supremo, por la Audiencia Territorial de Pamplona y por la Diputación Foral de Navarra, la Sección, en providencia de 22 de julio de 1982, acordó incorporarlas a los Autos y ponerlas de manifiesto al Ministerio Fiscal y a las partes para la formulación de alegaciones.

15. En escrito de 27 de julio, el Abogado del Estado afirma que considera probada la notificación de la providencia de 5 de diciembre de 1981, por lo que reitera la súplica de que se desestime el recurso. El Fiscal General del Estado, en escrito de 29 de julio, estima que debe mantener tanto la petición como la motivación de su escrito de alegaciones. La representación del demandante, en escrito de 31 de julio, considera probado que se le notificó la providencia, pero que no se le dio traslado de la Sentencia de la Audiencia de Pamplona.

Por providencia de 22 de septiembre se señaló para deliberación y votación de este recurso el día 29 del mismo mes.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La pretensión del recurrente es combatida en el presente caso, tanto por el Abogado del Estado como por la representación del codemandado, con el argumento de que la indefensión que aquél dice haber sufrido es resultado de su propia falta de diligencia y no de la omisión que imputa a la Audiencia Territorial de Pamplona, al no haberlo emplazado personalmente en el recurso contencioso-administrativo promovido por el señor Catalán Romano contra el acto de la Diputación Foral de Navarra por el que se autoriza al Ayuntamiento de Cabanillas para venderle una determinada parcela.

Esta falta de diligencia que es, se dice, la causa real de su indefensión, se patentiza, de una parte, en la escasa o nula atención prestada al «Boletín Oficial de la Provincia», en donde se publicó el correspondiente anuncio de la interposición del recurso que concluyó con la Sentencia contra la que se nos pide amparo; de la otra, en su total falta de reacción frente a los indicios que, a través de algunas actuaciones producidas en el recurso 35.242, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el que también era parte, pudo tener y efectivamente tuvo de la existencia de la Sentencia hoy impugnada.

Las dos facetas o aplicaciones del argumento tienen, como es obvio, rasgos diferenciales y exigen un análisis separado que ha de comenzar, forzosamente, por la supuesta falta de diligencia para comparecer en el recurso de apelación del que, casualmente, se tuvo (o pudo tener) noticia.

2. La información de que existía planteado un recurso de apelación (y por ende una sentencia de una Audiencia Territorial, verosímilmente la de Navarra) se tuvo, según queda probado, por la notificación de una providencia mediante la que se rechazaba, como se detalla en los antecedentes, su acumulación a otro proceso en curso. Ciertamente esa información pudo mover al señor Segura Sainz a hacer averiguaciones y, eventualmente, a comparecer como codemandado o coadyuvante en tal recurso, pero la cuestión no es la de si pudo hacerlo, sino la de si debió hacerlo así.

Si a esta cuestión se le diese una respuesta positiva, el recurso constitucional de amparo resultaría inadmisible en cuanto que sería no sólo extemporáneo, interpuesto muy fuera del plazo que marca el art. 44.2 de la LOTC, sino dirigido contra un acto (la Sentencia de 30 de julio de 1980) frente al que no se habían agotado los recursos utilizables dentro de la vía judicial, violando así también lo que dispone el párrafo 1, a), del mismo artículo. Esta respuesta positiva es, sin embargo, jurídicamente imposible pues, como es claro, no hubo notificación oficial alguna de la existencia de la Sentencia que hoy se impugna, que sólo pudo ser adquirida en virtud de averiguaciones a las que el interesado no estaba obligado. Aun habiendo llevado a cabo éstas, no podía tener además la seguridad de que conseguiría remediar la lesión que se dice causada y que consistía en haberse fallado un asunto que incidía directamente en la esfera de derechos del señor Segura Sainz sin que éste hubiese sido personalmente emplazado para comparecer en el litigio. La probabilidad de conseguir una alteración de la Sentencia ya dictada sería función, en efecto, en ese evento, de una serie de circunstancias en parte, al menos, puramente azarosas. Es posible que, como afirma la Abogacía del Estado, hubiese podido el señor Segura Sainz en ese caso personarse en la apelación, tal vez como parte principal o tal vez, como también conjetura el Abogado del Estado, se le hubiese permitido, aun compareciendo con una legitimación cuestionable, mantener la apelación pese al desistimiento de la Administración. Tal vez de haber obrado así hubiese conseguido que el Tribunal Supremo hubiese revocado la Sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona, pero también es posible que, tal vez, para seguir en la vía de las conjeturas que se nos propone, la Administración no hubiese apelado, o el conocimiento casual que el hoy recurrente tuvo de la apelación no se hubiese producido, o le hubiera llegado ya en un momento en el que toda intervención hubiera estado en la práctica fuera de lugar, o le hubiera sido negada por no haber comparecido ante la Audiencia Territorial de Pamplona pese a haber sido emplazado mediante edictos. No puede sorprender que, en esas circunstancias, el recurrente entendiese que su postura sería más sólida si, renunciando a esas posibilidades, prefiriese esperar a la notificación oficial de tal Sentencia para reaccionar entonces frente a ella, como lo ha hecho, a través del recurso de amparo. Que esta opción puede ser resultado, como conjetura la Abogacía del Estado, de «una estrategia procesal de gran estilo», no dice nada en contra de su licitud, pues quien estima lesionado un derecho fundamental puede buscar lícitamente la vía más segura para obtener el remedio de su lesión, y no es la misma postura procesal de quien es parte en la primera instancia que la de quien sólo puede atacar una decisión judicial producida sin oírlo, intentando, quizás extemporáneamente, incorporarse a la apelación que la Administración demandada y vencida eventualmente hubiese resuelto intentar y de la que sólo por azar se ha tenido noticia.

3. El problema a resolver es, por tanto, el de si la Audiencia Territorial de Pamplona, al aplicar el art. 64 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, infringió el derecho que al señor Segura Sainz confiere el art. 24 de la Constitución para defender en juicio sus derechos.

Este problema encierra, a su vez, dos cuestiones bien diferenciadas que es menester tratar de resolver separadamente para llegar a la solución.

La primera de ellas es la de la adecuación o inadecuación del art. 64 de la LJCA a las exigencias del art. 24.1 de la Constitución, pues, según una opinión extendida, el emplazamiento por edictos en el «Boletín Oficial del Estado» (o el «Boletín Oficial de la Provincia», cuando se trata de recursos ante las Audiencias) no garantiza en medida suficiente la defensa de quienes están legitimados para comparecer, como demandados, en procesos que inciden directamente sobre sus derechos o intereses. Esta cuestión ha sido ya abordada por la Sala Primera de este Tribunal, la cual, en su Sentencia de 31 de marzo de 1981 (R.A. 107/1980, «Boletín Oficial del Estado» de 14 de abril de 1981) ha dicho que: «el art.24.1 de la Constitución contiene un mandato implícito al legislador -y al intérprete- consistente en promover la defensión, en la medida de lo posible, mediante la correspondiente contradicción. Lo que conduce a establecer el emplazamiento personal a los que puedan comparecer como demandados -e incluso coadyuvantes-, siempre que ello resulte factible, como puede ser cuando sean conocidos o identificables a partir de los datos que se deduzcan del escrito de interposición o incluso del expediente, aun cuando no se le oculta a este Tribunal -dada la variedad de hipótesis que pueden plantearse- que la consecución plena de este resultado puede exigir un cambio legislativo».

De acuerdo con esta doctrina, el hoy recurrente debió, sin duda.alguna, ser personalmente emplazado. El recurso contencioso-administrativo seguido ante la Audiencia Territorial de Pamplona con el núm. 288/1978, y que finaliza con la Sentencia de 30 de julio de 1980 va dirigido expresamente contra el acto de la Excma. Diputación Foral de Navarra por el que se autoriza al Ayuntamiento de Cabanillas para la venta a don Joaquín Segura Sainz, vecino de Tudela, de un terreno comunal. Es prácticamente imposible imaginar un supuesto en el que resulte más claramente identificada y conocida la persona a cuyo favor derivan derechos del propio acto atacado o que, cuando menos, tiene un interés legítimo en su mantenimiento, ha sido parte en el procedimiento administrativo que ha llevado a dictarlo y cuyas posibilidades de defensa deben ser, en consecuencia, promovidas por el intérprete de la Ley. Si el recurso ante la Audiencia Territorial de Pamplona se hubiere iniciado después de la entrada en vigor de la Constitución, la existencia de la vulneración que el señor Segura Sainz dice haber sufrido, ofrecería pocas dudas.

La cuestión más espinosa que el presente recurso suscita no es, en consecuencia, la que acabamos de dilucidar (y cuyos efectos sobre la validez del art. 64 de la LJCA serán analizados después), sino la que se plantea a partir de la consideración de que el emplazamiento a través del «Boletín Oficial del Estado», inaceptable tras la Constitución, pero perfectamente legítimo antes de ésta, se hizo, en efecto, antes de la entrada en vigor del texto constitucional para iniciar un proceso que transcurre en su totalidad después de comenzada la vigencia de la Constitución y conduce a una decisión que, formalmente, el que se dice lesionado no conoce hasta tres años después de esta fecha, en el momento en que se pretende ejecutarla en su contra. Dos principios contrapuestos llevan a dar a esta cuestión respuesta rigurosamente excluyentes. De una parte, el principio de seguridad, que consagra el art. 9.3 de la C.E. y que lleva a maximalizar la intangibilidad de la cosa juzgada y a mantener la ejecutoriedad de las Sentencias firmes; de la otra, el principio de justicia (art. 1.1 de la C.E.) y, por extensión, el de la fuerza vinculante de los derechos fundamentales (art. 53.1 de la C.E.) que lleva a extremar la preocupación por la justicia del caso concreto y declarar la invalidez de todos los actos de los poderes públicos que los desconozcan o que sean resultado, como en el presente caso, de un procedimiento en el curso del cual hayan sido ignorados. Una solución inspirada exclusivamente en el primer principio llevaría claramente a la desestimación pura y simple del presente recurso, en tanto que llevaría a estimarlo la que sólo tomara en consideración el segundo.

En este segundo sentido va, sin duda, la citada Sentencia de la Sala Primera de 31 de marzo de 1981, al afirmar que en materia de derechos fundamentales y libertades públicas la Constitución ha de tener efectos retroactivos «en el sentido de poder afectar a actos posteriores a su vigencia que deriven de situaciones creadas con anterioridad y al amparo de situaciones válidas en aquel momento, en cuanto tales actos sean contrarios a la Constitución». No es preciso, sin embargo, acudir a esta enérgica doctrina, ni tan siquiera a la difícil categoría de la retroactividad, aunque sea limitada, para dar respuesta positiva a la cuestión planteada.

La incidencia que el art. 24 de la Constitución tiene sobre las normas procesales obliga a darle el tratamiento que es propio de éstas a la hora de resolver sobre su eficacia en el tiempo, y según la doctrina prácticamente unánime, las normas procesales tienen efecto inmediato, son aplicables a todos los procesos en curso en el momento de su entrada en vigor. En el presente asunto, el proceso en cuestión, esto es, el recurso contencioso- administrativo seguido ante la Audiencia Territorial de Pamplona estaba, como queda dicho, apenas iniciado; no se había abierto aún el plazo para deducir la demanda y, en consecuencia, quienes con uno u otro título estaban legitimados para concurrir al proceso y suficientemente identificados en las actuaciones, tenían el derecho que la Constitución les garantiza de ser emplazados de manera suficiente, de modo que su defensa no quedara condicionada al cumplimiento de la carga de leer a diario los «Boletines Oficiales». La imposibilidad de revisar todos los emplazamientos efectuados en todos los procesos en curso en el momento de promulgarse la Constitución explica, más que suficientemente, el mantenimiento incambiado de los ya efectuados, fueren cuales fueren las circunstancias, en la forma prevista por el art. 64 de la LJCA, pero no impide que quienes se sienten así perjudicados en sus derechos fundamentales puedan reaccionar en tiempo y forma oportunos, para pretender la anulación de las decisiones tomadas en su perjuicio sin que les ofrecieran posibilidades adecuadas de defensa.

El remedio a esta lesión no puede ser alcanzado, como tal vez sería más adecuado si tal lesión se hubiera originado por aplicación de una norma sustantiva inválida, impidiendo la ejecución de la Sentencia, sino sólo mediante su anulación, pues el vicio de procedimiento no afecta a la fundamentación y, en consecuencia, la privación de su eficacia podría a su vez ser lesiva para el.derecho de otros. Por esto la subsanación del defecto exige retrotraer las actuaciones al momento de interposición del recurso para que, emplazando personalmente al señor Segura Sainz, éste siga su curso ordinario, sin perjuicio de que la Sala competente haga el uso que estime oportuno de las facultades que le confiere el art. 127.2 de la LJCA.

El principio de mantenimiento de la Ley que, según reiteradas declaraciones de este Tribunal, orienta su doctrina, aconseja en este caso reducir el alcance de la decisión estimatoria, sin hacer uso de la facultad que el art. 55.2 de la LOTC nos otorga para plantear ante el Pleno del Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 64 de la LJCA. Esta cuestión sólo ha de plantearse cuando el acto del poder que se anula es consecuencia ineluctable de la aplicación de la norma, y no puede decirse que ello haya sido así en el presente asunto, pues el art. 64 citado no veda el emplazamiento directo de quienes puedan comparecer como demandados en razón de ser titulares de un derecho o de un interés legítimo ya defendido en el procedimiento administrativo, cuando aparecen suficientemente identificados en el escrito de interposición del recurso o en la demanda. Para estos supuestos, la insuficiencia de la norma, constitucionalmente válida para el emplazamiento de quienes no son titulares de derechos o intereses legítimos que se intentaron hacer valer en el previo procedimiento administrativo o, aun siéndolo, no aparecen identificados, o cuyo domicilio se ignora, puede ser suplida por las correspondientes de la L.E.C. y, en esta interpretación, el art. 64 no es contrario a la Constitución, permite que pueda buscarse dentro de la vía judicial ordinaria el remedio contra la indefensión y puede ser mantenido en tanto que el legislador no dé una nueva regulación de la materia más plenamente ajustada a la Constitución.

### F A L L O

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Joaquín Segura Sainz y, en consecuencia, anular la Sentencia de 30 de junio de 1980 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediato posterior al de interposición del recurso.

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

Dada en Madrid, a veinte de octubre de mil novecientos ochenta y dos.