**STC 239/1998, de 15 de diciembre de 1998**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don Vicente Gimeno Sendra, don Pedro Cruz Villalón, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano y don Pablo Cachón Villar, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 1.736/95, promovido por don Esteban Montelongo Betancor, don Gregorio Sebastián Aparicio Reyes, don Juan Francisco García González, don Félix Avero Betancor, don Antonio Jesús Mesa Díaz y don José Miguel Espino Hernández, representados por el Procurador don José Carlos Caballero Ballesteros y defendidos por el Abogado don Felipe Fernández Camero, contra la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso- Administrativo, con sede en Las Palmas), de fecha 24 de abril de 1992 (autos núm. 724/90), que estimó el recurso interpuesto por el Delegado del Gobierno en Canarias contra el Ayuntamiento de Tías (Lanzarote), y anuló el Acuerdo de su Pleno de 18 de junio de 1990, que aprobaba las bases de convocatoria pública para la provisión en propiedad de ocho plazas de guardia de la policía local. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Presidente don Álvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 12 de mayo de 1995, don Esteban Montelongo Betancor, don Gregorio Sebastián Aparicio Reyes, don Juan Francisco García González, don Félix Avero Betancor, don Antonio Jesús Mesa Díaz y don José Miguel Espino Hernández, representados por el Procurador don José Carlos Caballero Ballesteros y defendidos por el Abogado don Felipe Fernández Camero, presentaron demanda de amparo contra la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas), de fecha 24 de abril de 1992. Su fallo estimó el recurso interpuesto por el Delegado del Gobierno en Canarias contra el Ayuntamiento de Tías (Lanzarote), y anuló el Acuerdo de su Pleno de 18 de junio de 1990, que aprobaba las bases de convocatoria pública para la provisión en propiedad de ocho plazas de guardia de la policía local.

En la demanda suplican que se declare el derecho de los actores a la tutela judicial, la nulidad de la Sentencia impugnada y la de los trámites procesales posteriores al emplazamiento, y la retroacción de actuaciones para que la Sala emplace personalmente a los actores. Por otrosí digo, solicitan la suspensión cautelar de la Sentencia.

2. Los hechos de los que nace la pretensión de amparo son los siguientes:

a) Mediante acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Tías (Lanzarote) en sesión celebrada el día 18 de junio de 1990, se aprobaron las bases de convocatoria pública para la provisión en propiedad de ocho plazas de Guardia de la Policía Local, vacantes en la plantilla de Funcionarios del Ayuntamiento.

b) En dicha convocatoria participaron los seis recurrentes en amparo y, tras superar las pruebas en ella previstas, fueron efectivamente nombrados funcionarios de carrera del Ayuntamiento de Tías mediante los correspondientes Decretos de la Alcaldía de fecha 28 de septiembre de 1990, habiendo tomado posesión todos ellos el día 1 de octubre de 1990.

c) El Acuerdo adoptado por el Pleno municipal en el que se aprobaron las bases de la antedicha convocatoria fue impugnado por el Delegado del Gobierno en Canarias -al amparo de lo establecido en el art. 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local-, mediante el planteamiento por la Abogacía del Estado de un recurso contencioso-administrativo que, con el núm. 724/90, fue conocido por la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria.

d) Entre la documentación aportada a la demanda obra una certificación del Secretario del Ayuntamiento de Tías, en la que se manifiesta que en el expediente remitido a la Sala conocedora del mencionado recurso contencioso-administrativo obraban las instancias de los hoy recurrentes en amparo solicitando su participación en las pruebas selectivas, en las que figuraban sus respectivos domicilios, y el acta de finalización de dichas pruebas, de 10 de agosto de 1990, que incluía la propuesta de nombramiento de aquéllos por haberlas superado.

e) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias tramitó el recurso jurisdiccional sin efectuar emplazamiento personal alguno de los hoy demandantes de amparo y, en consecuencia, con la sola comparecencia en el recurso, en la posición de parte demandada, del Ayuntamiento que adoptó el Acuerdo objeto de impugnación.

f) Mediante Sentencia de 24 de abril de 1992, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias estimó el recurso interpuesto por el Delegado del Gobierno en Canarias y anuló el Acuerdo aprobatorio de las bases de la convocatoria antes mencionada, argumentando, en síntesis y entre otros extremos, que en dichas bases, junto a diversas pruebas de capacitación que debían superarse, se confería una concreta puntuación por mes a aquellos aspirantes que hubieran prestado servicios en dicho Ayuntamiento como funcionario interino o contratado laboral, puntuación ésta que podía sobrepasar el 45 por 100 de la puntuación alcanzable en la fase de oposición y que excedía de los límites de lo tolerable desde la perspectiva del derecho de acceso a la función pública mediante criterios de igualdad, mérito y capacidad.

g) La Sentencia mencionada fue impugnada en casación por el Ayuntamiento demandado y el Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Séptima), mediante Auto de fecha 8 de noviembre de 1994, acordó la inadmisión del recurso al amparo de lo dispuesto en el art. 93.2 a) L.J.C.A., por versar su objeto sobre cuestión de personal.

h) Los demandantes de amparo manifiestan haber tenido conocimiento de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia y del Auto del Tribunal Supremo el día 18 de abril de 1995, aportando con la demanda la comunicación que, con registro de salida de ese mismo día, les remitió el Alcalde de Tías a la que se acompañaba fotocopia de ambas resoluciones.

i) Manifiestan igualmente no haber tenido un conocimiento extraprocesal anterior del proceso por cuanto, de un lado, dicho recurso contencioso-administrativo no alcanzó ninguna difusión o notoriedad y, de otro, tanto por la función desempeñada -Guardias de la Policía Local de uno de los más importantes Municipios turísticos de Canarias-, como por la separación de las dependencias de la Policía Local de Tías y el resto de las oficinas municipales (acreditada con la correspondiente certificación del Secretario del Ayuntamiento), dicho conocimiento extraprocesal resultaba imposible por otros medios distintos del emplazamiento personal.

3. Los demandantes de amparo consideran que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial reconocido en el art. 24.1 C.E. al haber omitido su emplazamiento personal en un recurso contencioso-administrativo en el que tenían derechos o intereses legítimos, encontrándose plenamente identificados con sus domicilios en el expediente administrativo remitido a la Sala por el Ayuntamiento y sin que hayan tenido conocimiento extraprocesal del recurso. Tras citar numerosas Sentencias constitucionales, concluyen que la Sentencia así dictada, inaudita parte, les ha generado una situación de indefensión incompatible con el derecho fundamental invocado.

4. La Sección Segunda acordó la admisión a trámite de la demanda, por providencia de 7 de febrero de 1996, requiriendo atentamente las actuaciones judiciales y el emplazamiento de las partes.

Simultáneamente, acordó la incoación de pieza separada de suspensión donde, tras oír a las partes, dictó Auto, de 26 de febrero de 1996, que suspendió la ejecución de la Sentencia recurrida.

5. Por providencia de 4 de marzo de 1996, la Sección Primera tuvo por recibidas las actuaciones remitidas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, y por personado y parte al Abogado del Estado, abriendo trámite de alegaciones.

6. El 15 de marzo de 1996, el Ministerio Fiscal entregó informe en favor de la desestimación del recurso. Tras sintetizar los hechos, y recordar la doctrina constitucional con citas de las SSTC 65/1994 y 97/1991, afirma que es clara la legitimación pasiva de los demandantes de amparo en el contencioso-administrativo, por haber obtenido la plaza. Tampoco suscita problemas la cuestión de si debieron ser emplazados personalmente, pues sus datos obraban en el expediente administrativo, y su emplazamiento no hubiera suscitado ninguna dificultad, por tratarse de funcionarios del Ayuntamiento demandado. Las circunstancias concurrentes (recurso interpuesto por la Delegación del Gobierno, no por algún participante en las pruebas selectivas, tratarse de islas diferentes, etc.) llevan a la conclusión de que no conocieron extraprocesalmente la existencia del recurso, por lo que no hubo falta de diligencia (SSTC 314/1983 y 167/1992).

Sin embargo, la falta de emplazamiento no ha supuesto para los demandantes una efectiva indefensión material: no suministran ningún dato que permita apreciar qué argumentos hubieran utilizado, diferentes de los empleados por el Ayuntamiento, en defensa de sus derechos; pues, aunque no se les puede exigir que aporten toda la argumentación, que será objeto de conocimiento por la Sala de Canarias, sí es preciso que establezcan algún elemento que permita apreciar la relevancia de su participación en el proceso a quo, que muestre la realidad de su indefensión, lo que no han hecho.

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 22 de marzo de 1998, suplicando la denegación del amparo.

El Abogado del Estado enfatiza que el motivo del recurso, estimado por la Sentencia contencioso-administrativa, consistió en que la Base VII de la convocatoria valoraba los servicios previos prestados por los aspirantes al Ayuntamiento de Tías en régimen de contratación temporal o como funcionario interino, contraviniendo la Disposición transitoria octava de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), desarrollada por el Real Decreto 2.224/1985, de 20 de noviembre. Por tanto, se dejó sin efecto dicha Base VII en la medida en que valoraba como mérito tales servicios. Habida cuenta de que la valoración de estos méritos no ha sido determinante en la resolución del procedimiento de selección procede, en aplicación del principio de conservación de los actos administrativos (art. 66 de la Ley 30/1992), mantener la eficacia del acto que no ha sido afectado por la declaración de nulidad de las bases. Con independencia de que, en el momento de formularse el recurso, no se había producido la nueva redacción del art. 64 L.J.C.A., y que del acto objeto del recurso no resultaba derecho alguno para los hoy recurrentes, sin que en el expediente de aprobación de las bases figurara persona alguna interesada en él, como no podía ser de otra manera, habiéndose publicado la interposición del recurso en el "Boletín Oficial de Las Palmas" el 28 de septiembre de 1990.

La circunstancia de no haber intervenido en el procedimiento no les ha irrogado perjuicios, porque la Sala no entró a enjuiciar los actos concretos de adjudicación de plazas a los recurrentes (STC 65/1994).

Obra en las actuaciones una certificación del Secretario municipal, de 8 de enero de 1990, que acredita que ninguno de los aspirantes que participaron obtuvo puntuación por servicios previos al Ayuntamiento que superase el 45 por 100, máximo total de puntos que se le atribuían en los ejercicios, y que la valoración de tales servicios sólo tuvo el efecto de alterar el orden de uno de los opositores en perjuicio de otro, tras haber aprobado solamente 6 de los candidatos, quedando vacantes 2 de las 8 plazas que habían sido convocadas. Por lo que el acto de adjudicación de plazas y de nombramiento para aplicarlas no resultan viciados por la invalidación de las bases impugnadas.

8. La parte recurrente formuló alegaciones el 26 de marzo de 1996, en favor de la estimación de su recurso. Las actuaciones remitidas por el T.S.J. de Canarias confirman el relato fáctico efectuado en la demanda de amparo: consta que en el expediente administrativo de la convocatoria para cubrir plazas de Guardia local, que fue remitido por el Ayuntamiento demandado, las actas correspondientes a la celebración de las pruebas selectivas para proveer las plazas de funcionarios, recogiéndose que el Tribunal que juzgó las pruebas formuló propuesta de nombramiento en favor de los 6 candidatos que las habían superado, el 10 de agosto de 1990. El recurso interpuesto por la Administración del Estado contra las bases de la convocatoria afectaba, de forma intensa y grave, a los intereses de los actores porque su estimación implicaba, no solo la anulación del acto administrativo impugnado, sino también la anulación de las pruebas selectivas ya celebradas y de las sucesivas actuaciones basada en la convocatoria, lo que se extiende hasta el propio nombramiento de funcionarios de carrera. La falta de conocimiento procesal y extraprocesal del recurso contencioso-administrativo en el que se ha dictado la Sentencia que, a la postre, ha anulado la convocatoria de las pruebas selectivas con las consecuencias anulatorias que se acaban de apuntar, ha provocado la indefensión de los actores al privarles de la posibilidad de efectuar alegaciones y proponer pruebas en el proceso seguido sin su conocimiento.

Mediante otrosí digo, solicitan la apertura de un período probatorio para acreditar el contenido de las actuaciones llevadas a cabo por el Tribunal Supremo, en el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Tías contra la Sentencia impugnada.

9. Por providencia de 15 de abril de 1996, se tuvieron por recibidos los escritos de alegaciones y, de conformidad con lo prevenido en el art. 88 LOTC, se requirió atentamente al Tribunal Supremo para que remitiera testimonio del recurso de casación núm. 3/92.

Una vez recibido, el 13 de mayo de 1996 se acordó dar vista de todas las actuaciones del recurso de amparo en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de 10 días, para que se pudieran ampliar las alegaciones presentadas en su día. El Abogado del Estado, el 17 de mayo siguiente, considera que no figura en el expediente administrativo de aprobación de las bases de la convocatoria instancia de persona alguna interesada en él, lo que resulta lógico; por lo que, no impugnándose en el procedimiento actos concretos de adjudicación de plazas, no resultaba procedente emplazar a los recurrentes que ni siquiera se hallaban personados en el procedimiento administrativo, quienes, por añadidura, no se han visto afectados por la nulidad de la Base VII. El Fiscal, el día 24, informa que las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Tías fueron muy completas en la exposición de las razones por las que consideraba que no se debían de anular las bases de la convocatoria, por lo que nada tiene que variar o añadir a su escrito de alegaciones.

10. Por providencia de fecha 14 de diciembre de 1998 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Los demandantes de amparo impugnan la Sentencia que, a instancia de la Administración del Estado, anuló el Acuerdo del Ayuntamiento de Tías que había aprobado las bases de una convocatoria para ingresar en la policía local. Alegan que ellos se veían directamente afectados por el recurso contencioso-administrativo entablado por el Delegado del Gobierno en Canarias contra el Ayuntamiento, porque superaron las pruebas convocadas y adquirieron la condición de funcionarios municipales en las mismas fechas en que se formuló el recurso judicial. Pero que, a pesar de ello, no fueron emplazados como codemandados o coadyuvantes en el proceso ante la Sala, lo que les ha sumido en indefensión contraria al art. 24.1 C.E.

El Abogado del Estado se opone a la demanda, aduciendo que los interesados no se encontraban identificados ante la Sala que enjuició la impugnación de las bases y que, en cualquier caso, el fallo anulatorio no les afecta. El Ministerio Fiscal, por su parte, alega que los actores tenían derecho a ser emplazados, pero que la omisión no les ha causado una indefensión material, por lo que el amparo debe ser denegado.

2. La cuestión planteada viene resuelta por la jurisprudencia constitucional, que desde las SSTC 9/1981 y 63/1982, ha reconocido que el derecho a una tutela judicial sin indefensión implica que las personas con derechos subjetivos, o con un interés legítimo en el mantenimiento del acto administrativo, deben ser emplazadas personalmente siempre que resulte factible. Línea jurisprudencial mantenida hasta la actualidad, como muestra la STC 122/1998, que sintetiza y aplica con claridad la doctrina constitucional en la materia.

Las SSTC 74/1984; 82/1985; 152/1985; 65/1994; 90/1996; y 113/1998, que son las Sentencias relevantes aquí porque fallaron casos análogos al que plantea el presente recurso de amparo, establecen una doctrina que lleva derechamente a otorgar el amparo solicitado.

La Sala que enjuició las bases de la convocatoria conocía que las pruebas de selección ya habían finalizado, y que la Comisión que las juzgó había propuesto el nombramiento para seis de las ocho plazas convocadas, el 10 de agosto de 1990, antes de que el recurso contencioso-administrativo hubiera sido interpuesto, lo que acaeció el 18 de septiembre de 1990. También sabía que los propuestos habían sido nombrados (por Decreto de la Alcaldía de 28 de septiembre de 1990) y habían tomado posesión de sus puestos (el siguiente 1 de octubre). La finalización de las pruebas, y la propuesta en favor de varios participantes, lo hizo constar el Abogado del Estado en la demanda del contencioso, que fue deducida el día 15 de noviembre de 1990; los restantes datos los suministró el Ayuntamiento demandado, en su contestación a la demanda de 7 de diciembre, registrada en la Sala el siguiente día 13. Es más, el Ayuntamiento basó su defensa del acto municipal en que la base impugnada no había sido aplicada en los términos expuestos por el Delegado del Gobierno, lo que dio lugar a que el proceso fuera recibido a prueba para acreditar las puntuaciones otorgadas a los concursantes que habían obtenido las plazas de policía cuya convocatoria se encontraba en litigio.

Estos datos fácticos llevan a concluir que la Sala pudo y debió ordenar el emplazamiento personal de los funcionarios que habían superado las pruebas de selección. Es indiferente que el Abogado del Estado no dirigiera su demanda contra los beneficiarios del acto, en calidad de codemandados o coadyuvantes, como hubiera debido hacerlo; también es indiferente que el Ayuntamiento no pusiera de manifiesto esta omisión a la Sala, o que no hubiera puesto en conocimiento de los afectados el recurso entablado. El deber de emplazar pesa sobre el Tribunal, siempre que sepa que existen personas legitimadas cuyo emplazamiento resulta factible, sin perjuicio de la colaboración que las partes están obligadas a prestarle para asegurar el cumplimiento efectivo de ese deber judicial de emplazar. Asimismo, es irrelevante que en aquel tiempo todavía no hubiera sido reformado el art. 64 L.J.C.A. (1956): la Ley 10/1992 se ha limitado a establecer uno de los varios modos posibles que existen para cumplir el deber de emplazar, que deriva directamente de la Constitución, y cuyo incumplimiento es imputable al órgano judicial, que antes de la reforma legal podía y debía practicarlo a través de cualquier medio que asegurase su eficacia (SSTC 63/1982, fundamento jurídico 3º y 197/1997, fundamento jurídico 3º).

3. No pueden ser acogidas las razones ofrecidas para desestimar el recurso constitucional de amparo.

Es cierto que el fallo de la Sentencia dictada por la Sala de Canarias, sin ofrecer a los funcionarios seleccionados por el Ayuntamiento demandado una oportunidad real de defenderse emplazándoles, no se pronunció expresamente sobre la nulidad de los ulteriores actos del procedimiento de ingreso iniciado con la convocatoria impugnada. Pero lo cierto es que el fallo judicial no se limitó a anular la base séptima, que declaró contraria a Derecho, sino que anuló el Acuerdo municipal impugnado en su totalidad.

De la jurisprudencia constitucional se desprende que las Sentencias de los Tribunales contencioso-administrativos sobre bases de concursos -tanto de ingreso como de traslado- pueden limitar su fallo a la nulidad de las que contradicen el ordenamiento, o pueden anular la convocatoria pero sin que esa anulación afecte a todos o algunos de los funcionarios nombrados, siempre que no sea preciso repetir las pruebas y que la mácula de las bases no afecte a los nombramientos (entre otras, SSTC 65/1994; 70/1998, fundamento jurídico 6º, y 113/1998, fundamento jurídico 3º). Pero también se desprende de ella que la anulación de las bases de la convocatoria puede acarrear la nulidad de las pruebas selectivas realizadas, o la nulidad de todos o algunos de los nombramientos efectuados (por ejemplo, SSTC 74/1984, y 82/1985).

4. No nos corresponde determinar el alcance exacto del fallo pronunciado por el Tribunal Superior de Justicia, que puede suscitar dudas y controversia visto su tenor literal, pues ésa es función que corresponde al órgano judicial que lo ha dictado (SSTC 153/1992, fundamento jurídico 4º, y 87/1996, fundamento jurídico 5º). Basta con observar que la anulación de las bases podría afectar al nombramiento de los funcionarios seleccionados por el Ayuntamiento, y por ende, que existe una probabilidad razonable de que éstos lleguen a verse perjudicados por los ulteriores efectos materiales de la cosa juzgada en el proceso al que no fueron emplazados (SSTC 192/1997, fundamento jurídico 2º, y 113/1998, fundamento jurídico 3º).

El emplazamiento de los solicitantes de amparo era factible, como nadie ha puesto en duda. Y no se aprecia que incurrieran en falta de diligencia, pues nadie ha puesto de manifiesto la existencia de pruebas o de indicios racionales de que conocieran la existencia del contencioso (como sí las hubo en los recursos resueltos por las SSTC 152/1985, y 197/1997).

Finalmente, las dudas acerca del alcance de la anulación decretada por el fallo de la Sala contencioso-administrativa muestran, sin necesidad de analizar otros factores, que sí se produjo una situación material de indefensión, contra lo que informa el Ministerio Fiscal (SSTC 48/1983, fundamento jurídico 4º, y 15/1995, fundamento jurídico 5º). Por lo que procede otorgar el amparo solicitado.

5. Sin embargo, la protección del derecho fundamental no requiere una nulidad tan amplia como la que solicita el recurrente de amparo.

En efecto, las actuaciones practicadas hasta ahora en el proceso contencioso-administrativo (demanda y contestación del Ayuntamiento demandado) pueden conservarse, "por no impedir el pleno ejercicio del derecho fundamental" amparado (STC 86/1984, fundamento jurídico 4º).

Procede, en consecuencia, que por el órgano judicial se emplace a los ahora recurrentes de amparo a fin de que puedan personarse en el proceso contencioso-administrativo y efectuar en el mismo las alegaciones que a su derecho convenga.

### 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 el amparo solicitado y, en consecuencia:

1º. Declarar el derecho de los actores a la tutela judicial efectiva sin indefensión, y por ende su derecho a comparecer ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en los autos del proceso contencioso-administrativo registrado con el núm. 724/90, promovido por la Delegación del Gobierno en Canarias contra el Ayuntamiento de Tías.

2º Anular la Sentencia de 24 de abril de 1992 que finalizó el mencionado proceso, retrotrayendo las actuaciones para que los demandantes de amparo puedan personarse y efectuar las alegaciones que estimen pertinentes.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.