**STC 188/1987, de 27 de noviembre de 1987**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Gloria Begué Cantón, Presidenta, don Angel Latorre Segura, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado,

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 306/1985, promovido por don Crescencio Sánchez Sánchez, dona María Jesús Pérez Tabernero Angoso, don Jesús Ruiz Peña, dona María Socorro Tabernero García y don Antonio Heredia Soriano, representados por el Procurador de los Tribunales don Bonifacio Fraile Sánchez y dirigidos por el Letrado don Alfonso Marcos Calvo, contra Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid el 19 de octubre de 1981, y, contra Sentencia de 27 de diciembre de 1983 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, siendo Ponente la Magistrada dona Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito que tiene entrada en el Registro General el día 10 de abril de 1985, el Procurador de los Tribunales don Bonifacio Fraile Sánchez interpone, en nombre y representación de don Crescencio Sánchez Sánchez, doña María Socorro Tabernero García y don Antonio Heredia Soriano, recurso de amparo contra Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid el 19 de octubre de 1981, y contra Sentencia de 27 de diciembre de 1983 de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

2. Los hechos que sirven de base a la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Los actores son propietarios de diferentes viviendas situadas en la planta séptima del edificio núm. 1 de la calle Condes de Crespo Rascón, en la ciudad de Salamanca, que fueron adquiridas a la Entidad mercantil "Constructora Inmobiliaria Salmantina, Sociedad Anónima", entre el 19 de abril de 1979 y el 10 de mayo de 1980.

b) Con fecha 18 de enero de 1980, el Ayuntamiento de Salamanca inició un expediente de infracción urbanística a la Entidad citada por ejecución de obras no amparadas por licencia. Dicho expediente sancionador fue resuelto por Acuerdo de 18 de julio de 1980 de la Comisión Municipal Permanente, que acordó: «1°. La inutilización de las dependencia habitables que constituyen el sobreático por no ser legalizables tales obras. 2°. Imponer a "Constructora Inmobiliaria Salmantina" la sanción de 5.000.000 de pesetas por el conjunto de las infracciones cometidas».

En dicho expediente sancionador no tuvieron intervención, como parte interesada los hoy solicitantes de amparo.

c) Contra dicho Acuerdo la referida Entidad interpuso, el 26 de agosto de 1980, recurso de reposición ante la Comisión Municipal Permanente, que fue desestimado por silencio administrativo. Formulado recurso contencioso- administrativo ante la Audiencia Territorial de Valladolid, fue estimado parcialmente por Sentencia de 19 de octubre de 1981 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en los siguientes términos: "Por no ser conforme con el ordenamiento jurídico la desestimación presunta por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de la Corporación demandada, de 18 de julio de 1980, que impuso sanciones a la Sociedad recurrente por infracción urbanística, y declaró que esta Entidad debe ser sancionada con una multa comprendida entre el 5 y el 10 por 100 del valor de lo construido en el ático de la casa sita en las calles de Condes de Crespo Rascón, Cuesta del Carmen y Peña Primera, excediendo en altura a la profundidad a la primera crujía a la que está retranqueado, valor que se calculará de acuerdo con los precios señalados en la calificación definitiva, debiendo inutilizarse esta parte construida excediendo los términos de la licencia; todo ello sin especial condena en las costas de este proceso.»

d) Interpuesto recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, fue desestimado por Sentencia de su Sala Cuarta de fecha 27 de diciembre de 1983.

e) Los recurrentes manifiestan que tuvieron conocimiento de la existencia del recurso contencioso y de la Sentencia del Tribunal Supremo el día 22 de marzo de 1985, fecha en que, por vez primera, les fue comunicado por el Ayuntamiento la existencia de las Sentencias anteriormente indicadas y del Acuerdo de la Comisión Municipal Permanente sobre ejecución de las resoluciones hoy impugnadas.

3. Los recurrentes solicitan la nulidad de las mismas y, asimismo, por otrosí, su suspensión, aduciendo como presuntamente vulnerados los arts. 24.1 y 14 de la Constitución. Por lo que al primero respecta, fundan su pretensión en que tanto la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valladolid como la del Tribunal Supremo han omitido el deber de emplazamiento directo de los recurrentes, desconociendo así la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre el emplazamiento edictal previsto en el art. 64 de la LJCA. En este punto señalan que, si bien no eran identificables a partir de los datos obrantes en el expediente administrativo, ni de los contenidos en el ulterior escrito de interposición del recurso formulado por la «Constructora Inmobiliaria Salmantina», dicha circunstancia no era óbice para que hubieran sido emplazados personalmente, ya que las viviendas cuyo derribo parcial se debatía eran propiedad de una Empresa inmobiliaria, cuya finalidad comercial consiste en la venta de las mismas. A lo que agregan que, aparte de que dichas viviendas tenían concedida licencia de habitabilidad desde el año 1978 y, por consiguiente, era de presumir que estaban habitadas, en el proceso contencioso-administrativo tramitado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid se practicó el 31 de marzo de 1981 un reconocimiento judicial, del que se levantó acta, en el que el propio Magistrado accedió a las terrazas del mencionado edificio de la calle Condes de Crespo Rascón, llegando hasta lo que en la citada acta se denomina «superficie habitable bajo cubierta».

Ante este hecho, que acreditaba estar las viviendas habitadas, debió la Sala -a juicio de los solicitantes de amparo- identificar a los nuevos propietarios y permitirles su defensa en el procedimiento.

De todo lo cual deducen que se les originó indefensión a causa de las actuaciones omisivas de los órganos judiciales, lo que constituye causa bastante para determinar la nulidad de las Sentencias recurridas.

En cuanto a la alegada vulneración del art. 14 de la Constitución, los recurrentes sostienen que la Sala de la Audiencia Territorial de Valladolid les ha dispensado un trato discriminatorio en la tramitación de su proceso contencioso-administrativo. A tal fin citan, como término de comparación, los tramitados con los núms. 293/1984 y 533/1984. En dichos supuestos -afirman- la Sala veló activa y explícitamente por la identificación y emplazamiento directo, dictando, al efecto, providencia por la que se requería a la representación del recurrente para que comunicara al Tribunal la identificación de las personas por él conocidas que estuvieran interesadas en el mantenimiento del acto administrativo, con advertencia de que el requerimiento se hacía a efectos de prevenir una futura nulidad de actuaciones. Por todo ello entienden que, al no observar la misma conducta y omitir el requerimiento a la Entidad "Constructora Inmobiliaria Salmantina", violó el principio de igualdad ante la Ley.

4. Por providencia de 8 de mayo de 1985, la Sección Primera (Sala Primera) de este Tribunal acuerda admitir a trámite la presente demanda y requerir, con carácter urgente, al Ayuntamiento de Salamanca, a la Sala Cuarta del Tribunal Supremo y a la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid, para que remitan, respectivamente, testimonio del expediente administrativo sancionador y de las actuaciones judiciales.

5. Por nueva providencia, de 10 de julio siguiente, la Sección tiene por recibidas las actuaciones interesadas, así como el escrito del Abogado del Estado, a quien se le tiene por personado y parte en el presente recurso. Igualmente, de conformidad con el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acuerda dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la representación de los solicitantes de amparo para que, en el plazo común de veinte días, aleguen al respecto lo que estimen pertinente.

6. Con fecha de 31 de julio de 1985, el Ministerio Fiscal evacua el trámite conferido solicitando la desestimación del recurso. En sus alegaciones, partiendo de la doctrina de este Tribunal sobre el emplazamiento personal y directo en el proceso contencioso-administrativo, señala que no son aplicables al presente caso las prescripciones de la LJCA, ni tampoco la doctrina establecida al efecto por este Tribunal. En tal sentido manifiesta que, si bien aparentemente los recurrentes desconocían el expediente sancionador iniciado por el Ayuntamiento de Salamanca -por lo que la impugnación debió dirigirse no sólo contra las Sentencias impugnadas, sino también contra la actuación municipal-, de ello no se deduce que los recurrentes se vieran privados de tutela judicial. De una parte, porque las circunstancias que dieron lugar al acto administrativo -construcción en exceso- son anteriores y ajenas a su derecho; y, de otra, porque, en cuanto a la ejecución del acto administrativo que les afecta, el Ayuntamiento ha reconocido su condición de interesados y podrán extraer las consecuencias que procedan en orden a la defensa de sus intereses. Finalmente, sostiene que el alegato de vulneración del art. 14 C.E. es totalmente inconsistente, ya que, si bien este Tribunal ha declarado que un mismo órgano judicial no puede apartarse arbitrariamente del criterio seguido hasta entonces, no ha señalado qué novedades introducidas por un Tribunal deben aplicarse a asuntos ya resueltos con anterioridad, que es lo que sucede en el presente caso respecto a la providencia introducida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en febrero de 1985.

7. Por su parte, el Abogado del Estado evacua el trámite conferido en su escrito de 6 de septiembre, en el que asimismo interesa la desestimación del recurso de amparo.

En sus alegaciones, tras fijar el objeto del mismo y manifestar que se trata de un supuesto inusual en materia de emplazamientos en el proceso contencioso-administrativo, ya que ordinariamente los interesados en la impugnación del acto se identifican prototípicamente a través del propio acto objeto del recurso contencioso-administrativo, mientras que, por el contrario, son los favorecidos por el acto administrativo quienes tienen mayor probabilidad de quedar fuera del proceso contencioso, señala que, a no ser porque nos encontramos ante un supuesto de sucesión en la titularidad de la cosa que constituye el objeto directo de la decisión administrativa, cabría reputar como no afectados a los hoy solicitantes de amparo. Dicha circunstancia -sucesión en la titularidad- determina, sobre la base de lo establecido en los arts. 31 y 57.2 b) de la LJCA, que en los supuestos de legitimación sobrevenida sea exigible un acto de parte, efecto connatural a las formas en que se desenvuelve el tráfico jurídico inmobiliario, por lo que no es, en consecuencia, exigible, ni a la Administración ni a los Tribunales, el conocimiento de los cambios de titularidad habidos entre personas privadas.

En cuanto a las infracciones imputadas al Ayuntamiento y a los Tribunales Contencioso- Administrativos, el Abogado del Estado, tras manifestar que el examen de la cuestión relativa a la audiencia de los recurrentes en el expediente administrativo sancionador no ofrece interés, ya que no es el acto administrativo sobre la licencia de construcción, lo que constituye el objeto del presente recurso, así como realizar algunas puntualizaciones sobre la resolución de expedientes de suministros de agua a algunos vecinos, negándoles el carácter de «actos propios» que entrañaría el conocimiento por parte de la citada Corporación, aborda la cuestión de si los Tribunales contencioso- administrativos tenían obligación de emplazar a los hoy solicitantes de amparo. Al respecto señala que, en los supuestos de sucesión en la legitimación procesal por compra de la cosa afectada directamente por el acto, debe exigirse para su eficacia un acto de parte, sin que pueda equipararse la búsqueda realizada por el órgano judicial de posibles interesados en el mantenimiento del acto, con la búsqueda de posibles sucesores en la titularidad jurídica que es lo que constituye el presupuesto del presente proceso. A lo que añade, finalmente, refiriéndose a la diligencia desplegada por los recurrentes, que si es incuestionable que la Sala apreció en el reconocimiento judicial la existencia de habitantes, también lo es el que los recurrentes tuvieron de esta forma conocimiento de la existencia de un proceso que afectaba a las viviendas que ocupaban. Por todo ello concluye que, en supuestos de legitimación sobrevenida, la incorporación al proceso de instancia corre a cargo de los interesados, no exigiendo acciones de búsqueda por parte del órgano jurisdiccional.

8. La representación de los solicitantes de amparo, en su escrito de alegaciones presentado el 10 de septiembre de 1985, se ratifica en el contenido de las argumentaciones formuladas en el escrito de demanda y solicita, por medio de otrosí, que se acuerde la práctica de prueba documental por la que se interese de la Audiencia Territorial de Valladolid el testimonio íntegro y literal de las providencias dictadas el 7 de febrero de 1985 en los recursos contencioso-administrativos núms. 293/1984 y 533/1984, así como que se emita informe sobre los criterios seguidos por la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la mencionada Audiencia Territorial en cuanto al dictado de providencias de análogo contenido al de aquellas cuya prueba se interesa, con objeto de velar por la observancia del art. 24.1 de la Constitución en los emplazamientos de los recursos contencioso-administrativos. Funda dicha solicitud probatoria en que, si bien en el escrito de demanda se aportó, como término de comparación, copia simple de las providencias de la Sala de lo Contencioso que se citaban, ello no les releva, sin embargo, de acreditarlo de modo fehaciente, para lo cual propone la práctica de la prueba documental señalada.

9. Por providencia de 8 de mayo de 1985, la Sección acuerda formar la correspondiente pieza para la tramitación del incidente de suspensión de la ejecutada de las Sentencias impugnadas. Sustanciado el incidente con audiencia de las partes, de conformidad con el art. 56 de la LOTC, la Sección dicta, con fecha 12 de junio de 1985, Auto por el que se acuerda acceder a la suspensión de las resoluciones judiciales impugnadas.

10. Por providencia de 10 de noviembre de 1987, la Sección acuerda fijar el día 23 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión planteada en el presente recurso estriba en determinar si ha resultado vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin que se produzca indefensión, reconocido en el art. 24.1 de la Constitución, por el hecho de no haber sido emplazados personal y directamente los hoy demandantes de amparo en el proceso contencioso-administrativo núm. 481/80, que dio lugar a la Sentencia de 19 de octubre de 1981 de la Audiencia Territorial de Valladolid, cuya nulidad se solicita, confirmada por la de 27 de diciembre de 1983 dictada por el Tribunal Supremo. La indefensión alegada se funda en que, pese a debatirse en dicho proceso la legalidad del Acuerdo de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Salamanca que dispuso que la Sociedad "Constructora Inmobiliaria Salmantina" derribase ciertas obras que había ejecutado sin licencia, obras que afectaban a las viviendas propiedad de dichos recurrentes, se mantuvo a éstos, por falta de emplazamiento personal y directo, al margen de tales procesos judiciales y en desconocimiento de los mismos.

2. Desde su STC 9/1981 ha reiterado de manera constante este Tribunal que los interesados en un proceso contencioso-administrativo han de ser emplazados directa y personalmente - sin que sea suficiente el emplazamiento por edictos previsto en el art. 64 de la LJCA- siempre que dicho emplazamiento sea posible por ser aquéllos identificables a partir de los datos que consten en la interposición del recurso, en la demanda o en el expediente administrativo previo; y que la ausencia del emplazamiento personal y directo en tales casos constituye una omisión del órgano judicial que, al originar la indefensión del interesado, vulnera el derecho reconocido en el art. 24.1 de la Constitución.

Esta doctrina de carácter general ha sido objeto de matizaciones y precisiones en resoluciones posteriores de este Tribunal. Así dado que la indefensión se produce por el hecho de que el afectado por el acto impugnado, al desconocer la existencia del correspondiente proceso contencioso-administrativo, no puede comparecer en él y hacer valer sus derechos e intereses legítimos, este Tribunal ha declarado que el conocimiento extraprocesal del mismo, fehacientemente probado, podría eventualmente llevar a desestimar una pretensión de amparo basada en la falta de emplazamiento personal y directo; y, asimismo, que en este supuesto no resultaría admisible valerse de dicha omisión del órgano judicial para no comparecer en el proceso e invocarla posteriormente como causa de indefensión.

Por otra parte, también ha señalado que, si bien el art. 24.1 de la Constitución contiene un mandato implícito al legislador -y al intérprete de la misma- encaminado a promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la correspondiente contradicción, lo que obliga a los Jueces y Tribunales a emplazar personalmente a quienes puedan comparecer como demandados, dicha obligación debe ponderarse en función de la mayor o menor dificultad que el órgano judicial encuentre para la identificación o localización de los titulares de los derechos e intereses en cuestión, pues no puede imponérseles a los Tribunales la obligación de llevar a cabo largas y complejas indagaciones ajenas a su función. Y en el mismo sentido ha precisado que de una interpretación ponderada del art. 24.1 de la Constitución no resulta directamente exigible que, en aquellos casos en que los interesados no aparezcan claramente identificados a los efectos de su emplazamiento personal, el órgano judicial haya de recurrir a la Administración para que ésta los identifique in auxilio curiae.

3. En el caso que nos ocupa, la doctrina anteriormente expuesta conduce a la desestimación de la demanda de amparo. En efecto, el recurso interpuesto en su día por la Entidad "Constructora Inmobiliaria Salmantina, Sociedad Anónima", iba dirigido contra la desestimación tácita del recurso de reposición formulado contra el Acuerdo de 18 de junio de 1980 de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Salamanca, que dispuso la inutilización de las dependencias habituales del sobreático de la planta séptima del edificio núm. 1 de la calle Condes de Crespo Rascón. Y, si bien es cierto que en la fecha en que se resolvió el expediente municipal, algunos de los hoy solicitantes de amparo habían adquirido a la antedicha Entidad inmobiliaria la propiedad de las viviendas que hoy ocupan, también lo es que no figuraban identificados en el citado expediente sancionador y que en las posteriores actuaciones judiciales no se hace referencia alguna a que dichas viviendas estuvieran habitadas.

Los solicitantes de amparo pretenden, no obstante, que se estime su demanda, ya que, en su opinión, del reconocimiento judicial practicado el 31 de marzo de 1981 se habría derivado para la Sala de lo Contencioso-Administrativo el deber de indagar e identificar a los posibles propietarios de los sobreáticos construidos ilegalmente. Pero, aparte de las consideraciones anteriormente expuestas acerca de la exigibilidad de tal actividad indegatoria de los órganos judiciales, ha de entenderse que, desde el momento del reconocimiento judicial en el que estuvieron presentes, los hoy recurrentes en amparo tuvieron conocimiento de la existencia del proceso contencioso-administrativo, por lo que no pueden alegar ahora una situación de indefensión que sólo podría tener su origen en el desconocimiento de dicho proceso.

4. Aducen también los recurrentes la presunta vulneración del art. 14 de la Constitución por estimar que la actuación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid es discriminatoria respecto a la seguida en procesos contenciosos posteriores, ya que, mientras en éstos la Sala ha dictado providencia requiriendo a los promotores del recurso para que comuniquen al Tribunal la identificación de los posibles interesados en el mantenimiento del acto administrativo, en el caso de ellos no actuó de tal modo.

Sin embargo, esta alegación carece igualmente de fundamento. Es reiterada doctrina de este Tribunal que la violación del principio de igualdad tiene lugar cuando un mismo órgano judicial modifica arbitrariamente el sentido de sus resoluciones en casos sustancialmente idénticos, sin fundamentar en forma suficiente y razonable el apartamiento de sus precedentes o de los criterios seguidos hasta entonces. En el presente caso los recurrentes aducen que la Sala de la Audiencia Territorial de Valladolid, al objeto de aplicar el art. 64 de la LJCA a la luz del art. 24.1 de la Constitución conforme a la interpretación que de aquel precepto ha llevado a cabo la jurisprudencia de este Tribunal, ha dictado sendas providencias encaminadas a emplazar personalmente a los posibles interesados en dos recursos contencioso-administrativos tramitados ante dicha Sala con los núms. 293/1984 y 533/1984. No cabe duda, sin embargo, de que el término de comparación aducido es inadecuado, pues se trata de resoluciones adoptadas no sólo con posterioridad a la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valladolid, sino también a la del Tribunal Supremo que resolvió el recurso de apelación y, como asimismo, viene señalando reiteradamente este Tribunal, la desigualdad en la aplicación de la Ley sólo puede pretenderse en relación con decisiones o criterios sentados con anterioridad, pero no con los que puedan producirse en el futuro. Por otra parte, en el período en que se adoptaron las resoluciones aportadas como término de comparación -esto es, en el transcurso del año 1984- existía una doctrina jurisprudencial constante y reiterada sobre el emplazamiento personal, inexistente en la fecha -1981- en que la Entidad "Constructora Inmobiliaria Salmantina, Sociedad Anónima", interpuso el recurso contencioso-administrativo que ha dado origen a la presente demanda de amparo. Por todo lo cual no cabe apreciar la lesión del principio de igualdad alegada y, en consecuencia, tampoco en este punto procede otorgar el amparo solicitado.

### 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

Desestimar el presente recurso de amparo, interpuesto por don Crescencio Sánchez Sánchez, doña María Jesús Pérez Tabernero Angoso, don Jesús Ruiz Peña, doña María Socorro Tabernero García y don Antonio Heredia Soriano.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dada en Madrid, a veintisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y siete.