

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

POR FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

Sentencia de 11 de noviembre de 1997.—LICENCIA DE OBRAS.—Su anulación sin personación de las personas propietarias de las viviendas construidas supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Sala 1.^a—Ponente: Sr. Ruis Vadillo.

Hechos.—Los hechos relevantes en el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 4 de junio de 1991, el Ayuntamiento de Arnauero concedió licencia de obras a la entidad «Inmobiliaria Arnauero, S. A.», para la construcción de una serie de viviendas en las proximidades de la Playa «La Arena». Durante los años 1991, 1992 y 1993, las viviendas construidas, al amparo de tal licencia, fueron adquiridas por los hoy actores.

b) La Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) interpuso recurso de reposición ante el Ayuntamiento de Arnauero contra la licencia concedida, que fue desestimado por Resolución de 20 de noviembre de 1992.

c) Contra tal desestimación la citada asociación formuló recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el que intervinieron como demandado el Ayuntamiento de Arnauero y como coadyuvante la «Inmobiliaria Arnauero, S. A.». Esta entidad inmobiliaria alegó, en la contestación de la demanda, que debían ser emplazados al proceso los adquirentes de las viviendas, y aportaba los contratos de compraventa suscritos.

d) La Sala de lo Contencioso dictó sentencia el día 4 de mayo de 1994, estimando el recurso promovido por la referida Asociación, por la que declaró la nulidad de las resoluciones municipales y ordenó la demolición de lo construido. Expresamente desestimó la alegación relativa a la necesaria intervención de los recurrentes (fundamento jurídico 6.º) y, en cuanto al fondo, la Sala señala que el terreno en el que se asientan las edificaciones construidas al amparo de la licencia otorgada no tenía la cualidad de urbano (fundamentos jurídicos 8.º, 9.º y 10). Por consiguiente, declara la ilegalidad de la licencia impugnada, y asimismo, ante la imposibilidad de legalización de las obras, acuerda la demolición de lo edificado.

e) Los recurrentes (una vez tuvieron conocimiento de la sentencia dictada), presentaron un escrito a la Sala de lo Contencioso, personándose en el proceso, solicitud que fue denegada por providencia de 31 de mayo de 1994.

f) Interpuesto recurso de súplica contra tal decisión, fue desestimado por Auto de 29 de junio de 1994, que confirmó la inadmisión de la personación de los actores.

3. En la demanda de amparo se invoca la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Se aduce al respecto que los actores no fueron emplazados personalmente en el recurso contencioso-administrativo que concluyó con la sentencia que anuló la licencia de obras y acordó el derribo de las viviendas construidas y, en consecuencia, no pudieron formular las alegaciones oportunas para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. Se afirma que la decisión judicial recurrida afecta directamente a los intereses de los demandantes como titulares del derecho de propiedad de las viviendas cuyo derribo se ha acordado. En definitiva, se sostiene que la incomparecencia en el recurso contencioso les ha causado una evidente indefensión, pues no han tenido ocasión de articular su defensa.

4. Por providencia de 7 de noviembre de 1994, la Sección primera de este Tribunal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.3 de la LOTC, acordó conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los solicitantes de amparo para que formularan alegaciones sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión consistente en carecer la demanda de contenido que justifique una decisión sobre el fondo.

5. El día 13 de noviembre de 1994 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el escrito de alegaciones de los demandantes de amparo. En él se analiza la jurisprudencia de este Tribunal en materia de emplazamientos y sobre el interés legítimo, y se alega que los actores son titulares de un derecho subjetivo e interés legítimo en su condición de adquirentes de las viviendas respecto a las cuales se ha dictado sentencia por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria y que tal titularidad ya se acreditó documentalmente ante el citado órgano judicial que, no obstante, no procedió a ordenar el emplazamiento. La Sala reconoce expresamente, en el fundamento jurídico sexto de la sentencia impugnada, la condición de interesados legítimos de los recurrentes, pero deniega el emplazamiento por una razón estrictamente procesal, anteponiendo lo que considera como «correcta constitución de la relación jurídico-procesal», que nada tiene que ver con el obligado emplazamiento de los interesados legítimos en un procedimiento judicial. Tal actuación omisiva de la Sala, que ha impedido también la personación de los actores, comporta la lesión del derecho fundamental que debe ser restablecido precisamente a través del amparo, por lo que solicitan la admisión a trámite del recurso de amparo.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 22 de noviembre de 1994, en el que tras resumir los antecedentes, afirma que la demanda de amparo carece de contenido constitucional. Aduce, al respecto, que en el momento de iniciarse el procedimiento contencioso-administrativo ninguno de los demandantes poseía una escritura pública que le otorgara la propiedad de las viviendas, de acuerdo con el artículo 1.280.1 del Código Civil, y carecían, por tanto, del título que los legitima como interesados. Consecuentemente no constaban en el expediente administrativo, ni nominalmente ni a través de datos que permitieran su adecuada identificación. Además, añade que ya en el proceso contencioso-administrativo intervino la sociedad inmobiliaria titular de la licencia, y no se acredita qué argumentos o pruebas se hubieran aportado por los demandantes. Recuerda que para que

exista indefensión con relevancia constitucional es preciso que se haya llegado a producir un real menoscabo de las posibilidades del derecho de defensa, y recuerda la STC 65/1994 que resuelve un asunto similar al de autos, en la que tampoco se aprecia la quiebra del derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que termina suplicando que se dicte Auto de inadmisión del recurso.

Fallo.—El Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo y, en su consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) sin indefensión.

2.º Declarar la nulidad de la providencia de 31 de mayo de 1994, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, así como el Auto de 29 de junio de 1994, recaído en el recurso contencioso-administrativo número 111/93.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno a fin de que por la Sala, al resolver sobre la solicitud de personación de los actualmente demandantes en amparo, se dicte la resolución que proceda en derecho, y que sea respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de los recurrentes.

Fundamentos jurídicos.—1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 4 de mayo de 1994, que estimó el recurso deducido por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria y anuló la licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de Arnúero a la Inmobiliaria Arnúero para la construcción de ciertas viviendas en la localidad de Isla. Asimismo en la demanda se impugna la providencia y el Auto de la citada Sala por las que inadmite la personación de los demandantes en el proceso contencioso en el que había recaído la referida sentencia.

Alegan los demandantes de amparo haber sufrido indefensión al haberse seguido el recurso contencioso-administrativo en el que se debatía la legalidad de la licencia de obras que autorizó la construcción de sus viviendas, sin haber sido emplazados y sin permitirles la personación, a pesar de que el acto impugnado les afectaba y de que en el procedimiento constaba que eran titulares de las referidas viviendas cuya demolición finalmente se ordenaba en la sentencia recaída.

El Ayuntamiento de Arnúero comparte la tesis de los demandantes de amparo y considera que la Sala debió llamar al proceso de los recurrentes, por tener la condición de interesados en el proceso en que se anuló la licencia concedida por esa Corporación Municipal.

Por el contrario, el Ministerio Fiscal sostiene que no puede efectuarse ningún reproche a la Sala de lo Contencioso-Administrativo que actuó correctamente, sino a la sociedad inmobiliaria que no comunicó a la Sala la sucesiva existencia de terceros adquirentes, que, mediante escritura pública se habían convertido en propietarios de derecho, y así en interesados en el procedimiento judicial. En definitiva, se trata de un problema entre particulares —la sociedad inmobiliaria y los adquirentes— que no fueron debidamente informados de la existencia del proceso judicial que podía afectar a sus derechos

y, que en su caso, podría dar lugar a la exigencia de las correspondientes responsabilidades. Finalmente, estima esta representación que tampoco la inadmisión de la personación por parte de la Sala ha causado a los actores una indefensión con relevancia constitucional, toda vez que aunque se hubiera permitido, ninguna repercusión habría tenido para su defensa.

2. Para resolver la cuestión que se nos plantea sobre si a los demandantes de amparo se les ha causado una indefensión contraria al artículo 24.1 CE, ya que como titulares de un derecho subjetivo debieron ser emplazados en el proceso contencioso-administrativo y, si la Sala debió admitir, al menos, su personación, debemos recordar la reiterada doctrina en lo relativo a este precepto que garantiza el acceso a la justicia.

Este Tribunal ha venido sosteniendo, desde sus primeras sentencias, que el artículo 24.1 CE, contiene un mandato implícito al legislador —y al intérprete— dirigido a promover la defensa, en la medida de lo posible, mediante la correspondiente contradicción, lo que conduce a establecer el emplazamiento personal de los que puedan comparecer como demandados siempre que ello sea factible (SSTC 9/1981, 4/1984, 97/1991, 129/1991). Lo que obliga a los Jueces y Tribunales a emplazar personalmente a quienes pueden comparecer como demandados siempre que resulten conocidos e identificados a partir de datos que consten en las actuaciones judiciales o en el expediente administrativo previo (SSTC 58/1990, 97/1991, 90/1996). Según esta doctrina, han de ser emplazados, personal y directamente, además de la Administración actora del acto que se impugna, el codemandado o la persona a cuyo favor deriven derechos del propio acto. Quedan al margen de este tipo de comunicación procesal los terceros que, siendo titulares de intereses legítimos que no les son específicos y propios, tienen derecho a personarse en el proceso y a constituirse como parte del mismo, si así lo solicitan, pero que no ostentan, sólo por ello, el derecho a ser emplazado personal y directamente. A este respecto, hemos declarado, en nuestro ATC 377/1990, que los interesados en un proceso, aun cuando puedan tener derecho a tomar parte en él, no ostentan sólo por ello el derecho a ser emplazados personalmente, sino que se hace preciso que puedan verse afectados por los ulteriores efectos materiales de la cosa juzgada. Hemos considerado que la extensión «interés legítimo» resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (ATC 356/1989) y que ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico (SSTC 257/1988, 264/1994), que puede afectar a la esfera patrimonial o profesional del afectado (STC 97/1991).

3. Para constatar la existencia o no de la vulneración constitucional que se denuncia, debemos examinar si, en el presente supuesto, los demandantes de amparo eran titulares de un interés que les legitimaba para intervenir en el proceso —por el que debieron ser llamados al mismo—, su identificabilidad con los datos que obraban en el procedimiento y la indefensión que efectivamente se les haya podido causar, y si la Sala debió admitir su personación. Para ello, resulta necesario recordar ciertos datos que se desprenden de los antecedentes del proceso:

a) La Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria formuló recurso contencioso-administrativo el día 24 de septiembre de 1992. Solicitaba la anulación de la licencia concedida por el Ayuntamiento de Arnuero (Cantabria) para la construcción de 144 apartamentos en la localidad de Isla.

b) En el «Boletín Oficial de la Comunidad de Cantabria», de 3 de marzo de 1993, se publicó la interposición del recurso, y la Sala reclamó al Ayuntamiento el expediente administrativo.

El día 15 de abril de 1993 se personó en el proceso la Inmobiliaria Arnüero.

c) El Ayuntamiento de Arnüero contestó la demanda y también lo hizo la Inmobiliaria Arnüero el día 26 de noviembre de 1993. En su escrito de contestación, la citada inmobiliaria alegó —antecedente de hecho décimo—, que había procedido a vender los elementos de construcción que venía ejecutando, y acompañaba copia de los contratos de compraventa (documentos 1 al 71), que se unieron a autos. En virtud de estos contratos, suscritos en fechas que oscilan entre el 10 de diciembre de 1991 a julio de 1993, la citada inmobiliaria vendió a distintos compradores diferentes viviendas que en aquel momento se encontraban en fase de construcción y en los que los correspondientes domicilios constaban en los términos que luego se dirán.

d) La Sala de lo Contencioso-Administrativo acordó la continuación del proceso, procedió a la apertura de la fase de prueba y dictó sentencia el día 4 de mayo de 1994, estimando la demanda deducida, anulando la licencia municipal concedida y ordenando la demolición de lo edificado.

En el fundamento jurídico 6.º de la sentencia, la Sala razona «respecto de la alegación formulada en el sentido de que debían ser traídos al proceso tanto la empresa a la que se concedió la primera licencia impugnada, como los adquirentes de las viviendas, hemos de reputar que se trata de plantear una defectuosa constitución de la relación jurídico-procesal, por cuanto en el proceso contencioso-administrativo no cabe hablar de una situación de litis consorcio pasivo necesario, salvo el supuesto en el que la Administración demande la nulidad por lesividad, por cuanto el recurso se interpone contra un acto y no contra personas determinadas. Desde esta perspectiva y para desestimar la alegación resulta clarificadora la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1991...» que se transcribe.

4. A la luz de la doctrina anteriormente expuesta debemos examinar si los recurrentes eran titulares de un interés legítimo por el que debieron ser emplazados en el proceso y, si existió o no una conducta diligente por su parte.

En el presente caso, no cabe duda que los hoy actores eran titulares de un interés legítimo en el sentido del artículo 24.1 CE. De los antecedentes expuestos se deduce que los demandantes adquirieron mediante contrato de compraventa las viviendas construidas por la inmobiliaria coadyuvante en el proceso. De manera que, según iban comprando las referidas viviendas iban asumiendo la condición de «titulares legítimos» en el proceso en trámite en el que se debatía la legalidad de la licencia de obras a cuyo amparo se construyeron las viviendas, y cuya anulación determinaba, sin duda, un claro efecto negativo para sus intereses, tan grave y manifiesto como es el derribo de aquello que habían adquirido con anterioridad. Así las cosas, puede válidamente sostenerse que los actores ostentaban un interés directo, propio y específico, por ser los compradores de las viviendas cuya demolición se ordenaba por el órgano judicial en virtud de su pronunciamiento, la anulación de la licencia de obras que en su día las autorizó.

Frente a tal conclusión no resultan admisibles los razonamientos expuestos por el Ministerio Fiscal en orden a la personación de los ahora demandan-

tes de amparo. Justifica su tesis en base a la condición de interesados legítimos de los recurrentes, con el argumento de que, en realidad tal condición surgió en el momento en que se otorgaron las correspondientes escrituras públicas de compraventa, negocio jurídico que determinaría el nacimiento de tal cualidad de interesados en el proceso. Sin embargo, tal argumentación no se corresponde con los efectos que produce el contrato de compraventa suscrito entre la inmobiliaria y los hoy actores. En nuestro derecho, aun cuando no se haya otorgado la correspondiente escritura pública, basta el acuerdo de voluntades de las partes, adquirente y vendedora, para que surja el consentimiento contractual y, por tanto, para que se perfeccione el contrato, que permite la transmisión de la propiedad si concurre la *traditio*. Así las cosas, en tanto se fueron celebrando los distintos contratos de compraventa, los compradores se fueron convirtiendo en «interesados legítimos en el proceso», en el que se debatía la legalidad de la licencia municipal de obras, y que concluyó con la decisión judicial de demolición de lo edificado.

5. Partiendo, pues, de que los demandantes de amparo ostentaban la titularidad de un derecho subjetivo derivado del acto impugnado, debemos examinar si la actuación del órgano judicial fue, desde la perspectiva del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 CE, correcta, aunque hay que poner de manifiesto que este dato no constaba inicialmente en el expediente administrativo.

Hemos dicho en la STC 65/1994, que no basta con ostentar un interés legítimo para hacer exigible la citación a juicio, sino que es necesario que tal circunstancia conste en el expediente administrativo y pueda ser conocida por la Sala. En concreto, hemos afirmado en la referida sentencia que la obligación de emplazar personalmente se refiere únicamente a quienes constan en las actuaciones judiciales o en el expediente administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos, y, por tanto, no incluye a los que después de haberse resuelto éste e iniciado el proceso contencioso, adquieren fuera de él la antedicha cualidad en virtud de actos posteriores y derivados del objeto del proceso. La adquisición de derechos subjetivos y de intereses legítimos sobrevenidos después de la interposición abre a los titulares la posibilidad de comparecer o actuar en el procedimiento ya en marcha como codemandados o coadyuvantes en virtud del emplazamiento edictal o por propia iniciativa, pero carece de relevancia en la fase inicial para imponer a la oficina judicial la obligación de emplazar a quien no se conoce.

Pues bien, de lo actuado se desprende que no constaba en el expediente administrativo, ni tampoco en el momento de la iniciación del procedimiento judicial, ningún dato sobre la existencia e identidad de los solicitantes de amparo y sí, únicamente, de la inmobiliaria codemandada. En ese momento, puede afirmarse que la Sala de lo Contencioso actuó diligentemente, toda vez que procedió a emplazar a aquéllos que aparecían suficientemente identificados en las actuaciones de manera que en ese momento, la actuación del órgano judicial fue correcta.

Posteriormente la Sala de lo Contencioso-Administrativo tuvo formal conocimiento de la existencia de los demandantes en amparo, como titulares de derechos e intereses legítimos, puesto que la entidad codemandada al contestar la demanda, aportó los contratos de compraventa que con anterioridad había suscrito con aquéllos, si bien, como ya se dijo, en ellos no constaban los domicilios de los compradores de los pisos. La Sala de lo Contencioso no otorgó ninguna relevancia a tal dato, y sin atribuirle ninguna trascendencia

procesal, acordó la continuación del procedimiento, dejando al margen a los actores en este proceso de amparo.

Pero incluso, partiendo por vía de hipótesis de que constando a través de las correspondientes letras de cambio, los domicilios de los compradores —librados en el negocio jurídico cambiario— hay que advertir que no tienen por qué coincidir necesariamente aquéllos con el domicilio real y además, por otra parte, debemos señalar, que llevar a cabo, en estas circunstancias, el emplazamiento de personas que figuraban como compradores hubiera producido un retraso desmesurado en la tramitación del proceso contencioso-administrativo.

6. Resta por analizar la ulterior actuación de la Sala que, una vez dictada la sentencia, inadmite la personación de los demandantes de amparo.

Con toda obvia la actuación inicial del órgano judicial fue correcta constitucionalmente cuando procedió a emplazar a la Administración autora del acto y a la entidad titular de la licencia de obras y otro tanto debe decirse, como ya se acaba de anticipar, respecto de su actuación cuando tiene un relativo conocimiento de los codemandados, es decir, de aquellas personas que habían adquirido pisos en el inmueble y que ningún interés se manifestó respecto a su intervención en el proceso contencioso-administrativo del que por una relación con la constructora no era demasiado aventurado presumir que conocían.

Ahora bien, cuando los ahora recurrentes tienen conocimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, presentaron un escrito a la Sala personándose en el proceso, solicitud que fue denegada por providencia de 31 de mayo de 1994 frente a la cual interpusieron recurso de súplica que fue desestimado por Auto de 29 de junio del mismo año que confirmó la inadmisión de la personación en autos de los ahora recurrentes. Y en ese momento sí se produjo una situación de indefensión para los ahora demandantes en amparo, pues teniendo un interés legítimo, como antes quedó dicho, no se les dio la oportunidad de defenderse, posición procesal de parte que, entre otras cosas, podía suponer, en su caso, la posibilidad de interponer el correspondiente recurso de casación, así como, el hacer valer los derechos de que se considerasen asistidos, respecto de la eventual demolición de las viviendas de las que eran titulares en la fase de ejecución provisional o definitiva.

F. C. D.

Sentencia de 24 de noviembre de 1997.—SUSPENSION DE PAGOS.—La providencia del Juzgado denegando la solicitud de convocatoria de la junta de acreedores vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. Sala 2.^a—Ponente: Sr. García-Mon.

Hechos.—a) En el marco del procedimiento de suspensión de pagos número 338/84, seguido ante el Juzgado de Primera Instancia, número 1, de los de Igualada, se aprobó, mediante Auto de 7 de junio de 1985, el correspondiente convenio, en virtud del cual fue constituida una Comisión de Acreedores para la venta y administración de los bienes del declarado suspenso.

b) El recurrente en amparo, en su condición de acreedor y ante la constatación, muchos años después de constituida la «Comisión», de supuestas