

reconocer como límites esos preceptos reglamentarios, sin perjuicio de la regulación de las peculiaridades de la libertad sindical que lleve a cabo la Ley a que se refiere el mismo artículo 28.1 de la Constitución. Límites que habrá que ponderar en cada caso, pues en cuanto restringen un derecho fundamental han de ser interpretados a su vez restrictivamente, pero que en el caso que enjuicamos han sido sin duda transgredidos por el recurrente, por lo que los actos de los poderes públicos que él impugna no han violado sus derechos fundamentales y el amparo que contra ellos pide no puede ser otorgado.

Cuarto.—Por lo demás y en lo relativo a la violación del artículo 25 alegada alternativamente por el recurrente, hay que tener en cuenta que, como argumentó a ese respecto la Audiencia de Zaragoza, el hecho de la no difusión por la radio de la frase más claramente crítica del comunicado, «no libera al imputado de su responsabilidad, porque la no difusión fue ajena a su voluntad y atribuible tan sólo al criterio del Director de la emisora». Y aunque este Tribunal no puede revisar juicios de legalidad formulados por los órganos del poder judicial, es claro que el anterior argumento y la inclusión de la «nota» como falta no sólo inmersa en el apartado c) del artículo 207 del Reglamento, sino también en el a), invalida el razonamiento del punto último de la demanda y la invocación alternativa del artículo 25 CE, que en modo alguno ha sido violado. Finalmente el argumento invocado por la representación del recurrente en dos pasajes de la demanda, según el cual su

representado nunca debió ser sancionado, ya que en todo caso la sanción hubiera debido dirigirse contra la organización sindical, conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del Real Decreto de 16 de julio de 1976, carece de toda apoyatura en la legalidad ordinaria vigente, pues el citado Decreto sobre asociaciones profesionales de los funcionarios civiles del Estado ha sido expresamente derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, regulador del derecho de asociación sindical.

#### FALLO

El Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

En atención a todo lo expuesto, denegar el amparo solicitado por don Serafin Villén López.

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

Madrid, 10 de octubre de 1983.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguer.—Ante mí: Valeriano Palomino Marín.—Firmado y rubricado.

**28954** Sala Primera. Recurso de amparo número 34/1983. Sentencia número 82/1983, de 20 de octubre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo número 34/1983, promovido por el Ayuntamiento de Coslada (Madrid), representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel y bajo la dirección del Letrado don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de 28 de diciembre de 1981, dictada en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 367 y 368 de 1979, interpuestos por «Amilco, S. A.» y «General Financiera de Almacenes de Depósito», contra resolución de la Delegación de Hacienda de la provincia de Madrid de 23 de noviembre de 1978, que aprobó la Ordenanza Fiscal, reguladora del Impuesto Municipal sobre Radicación en el Ayuntamiento de Coslada, así como contra los autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de septiembre y 21 de diciembre de 1982, por los que no se accedió a tener por personado al citado Ayuntamiento en el recurso de apelación promovido por el Abogado del Estado contra la referida sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid. En dicho recurso de amparo han comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, así como «Amilco, S. A.» y «General Financiera de Almacenes de Depósito, S. A.» (GEFIDOCKS), representadas, respectivamente, por los Procuradores don Juan Corujo López-Villamil y don Isidoro Argos Simón. Ha sido ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. El 20 de enero de 1983 la representación del Ayuntamiento de Coslada presentó ante este Tribunal Constitucional recurso de amparo contra la sentencia y los autos que se detallan en el encabezamiento de la presente sentencia.

La Corporación recurrente solicita de este Tribunal que dicte sentencia estimando el recurso y declarando nulas las referidas resoluciones judiciales, así como todas las actuaciones procesales que precedieron a la sentencia citada a partir del momento en que debió emplazarse al Ayuntamiento de Coslada en los recursos contencioso-administrativos mencionados, a fin de que por la Audiencia Territorial de Madrid se emplace en forma legal a dicha Corporación para que pueda comparecer en los mismos en su calidad de Administración demandada y se entiendan con ella en tal carácter las sucesivas diligencias hasta su resolución final.

Asimismo, solicita la suspensión de la ejecución de la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, en tanto se tramita y resuelve el recurso de amparo.

2. De la demanda y demás documentos presentados con la misma se deducen los siguientes datos de hecho:

a) A raíz de la interposición de sendos recursos contencioso-administrativos, posteriormente acumulados, por las Empresas «Amilco, S. A.», y «General Financiera de Almacenes de Depósito S. A.», contra la resolución de la Delegación de Hacienda de la provincia de Madrid de 23 de noviembre de 1978, que aprobó la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto Mu-

nicipal sobre la Radicación en el Ayuntamiento de Coslada, la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid dictó sentencia, con fecha de 28 de diciembre de 1981, por la que, tras declarar no ajustada a derecho dicha resolución, anuló tanto la aprobación de la impugnada Ordenanza Fiscal como las actuaciones municipales realizadas a tal efecto, incluido el acuerdo corporativo de 17 de septiembre de 1977; b) Enterado el Ayuntamiento de Coslada, a raíz de una visita que al Alcalde hicieron el 15 de marzo de 1982 representantes de la Asociación de Empresarios del Henares, que se había dictado la mencionada sentencia en un proceso en el que dicho Ayuntamiento no había sido parte por no haber sido emplazado, facultó en sesión de esa misma fecha a la Alcaldía «para efectuar las gestiones y adoptar los acuerdos y resoluciones que se consideren convenientes en orden a la impugnación de la referida sentencia y a la defensa legal de los intereses municipales»; c) A resultas de esas gestiones se supo que el Abogado del Estado, que había representado y defendido a éste en el proceso resuelto por la sentencia en cuestión, había interpuesto contra la misma recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, recurso en el que el Ayuntamiento de Coslada compareció mediante escrito de 14 de mayo de 1982; d) Por auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de septiembre del mismo año se declaró al Abogado del Estado por apartado y desistido del recurso de apelación interpuesto y, al mismo tiempo, que no había lugar a proveer el escrito de comparencia formulado por el Ayuntamiento de Coslada; e) Interpuesto por este recurso de súplica contra el susodicho auto, por otro auto de 21 de diciembre pasado se desestimó aquél.

3. El solicitante de amparo fundamenta la pretensión principal de su demanda en los dos motivos siguientes:

a) El Ayuntamiento de Coslada era legalmente la Administración demandada en los recursos contencioso-administrativos promovidos contra la resolución del Delegado de Hacienda en Madrid de 23 de noviembre de 1978, aprobatoria de la Ordenanza Fiscal del Impuesto de Radicación de dicho municipio y debió, en consecuencia, ser emplazada como tal por la Audiencia Territorial de Madrid que conoció de los mismos.

De acuerdo con el artículo 29.2.a de la Ley Judicial, y dado que en este caso concreto el resultado de la fiscalización fue aprobatorio de la Ordenanza acordada por el Ayuntamiento de Coslada, correspondía a éste el papel de Administración demandada en dichos recursos y no a la Administración del Estado, ni a ambas Administraciones a la vez.

Debido ser, por lo tanto, emplazada como tal la Corporación municipal, emplazamiento que, conforme establece el artículo 63.1 de la Ley Judicial, se realiza con la reclamación del expediente.

b) La falta de emplazamiento del Ayuntamiento de Coslada ha producido la absoluta indefensión de éste, con violación del artículo 24 de la Constitución, en cuanto que dicha Corporación ha sido condenada sin ser oída (anulándose una Ordenanza suya, anulación que le causa, según ella, un gravísimo perjuicio) a través de un proceso en el que legalmente debió estar como parte demandada y no lo estuvo por causas ajenas a su voluntad, a resultas de un error del órgano judicial, que, en vez de emplazarla formalmente como tal, emplazó en su lugar a la Administración del Estado.

Ese error, de tan graves efectos, no puede disimularse, ni menos justificarse, como intenta el considerando cuarto del auto del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1982, afirmando que «la representación de la Administración Local corresponde al Abogado del Estado, salvo que aquélla designe Letrado», porque, siendo esto cierto, nada tiene que ver con lo que aquí se discute. La actuación del Abogado del Estado en ese proceso lo fue en nombre de la Administración del Estado, que

fue la Entidad a la que la Audiencia Territorial emplazó, reclamándola el expediente administrativo, y a la que desde ese momento tuvo por parte demandada.

Tampoco puede reprocharse al Ayuntamiento de Coslada su falta de personación en el recurso, menos aún sobre la base del anuncio de su interposición en el «Boletín Oficial» de la provincia, pues amén de los reparos que dicho sistema merece con carácter general y que este Tribunal ha formulado explícitamente reiteradas veces, es de notar que en este caso el Ayuntamiento citado no era una más de las muchas personas «a quienes pudiera afectar» sino, precisamente, la Administración demandada y a ésta no se la emplaza mediante el «Boletín Oficial», sino en la forma directa que establece el artículo 63.1 de la propia LJ, a través de la reclamación del expediente.

Por lo que respecta a la solicitud de la suspensión de la ejecución de la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid, el demandante dice que, de ejecutarse, la indefensión padecida por la Corporación empezaría a producir efectos que el posterior otorgamiento del amparo nunca podría remediar del todo.

Por escrito presentado el pasado día 3 de febrero, la representación del Ayuntamiento de Coslada insiste de nuevo en su solicitud de suspensión de ejecución de la mencionada sentencia, aduciendo argumentos en orden a demostrar que el otorgamiento de dicha suspensión es vital para la Corporación, ya que dice, la actividad municipal se encuentra paralizada y lo seguirá estando si no se concede en el plazo más breve posible la suspensión pedida.

4. Por providencia de 2 de marzo pasado se acordó tener por interpuesto el recurso de amparo por el Procurador don Juan A. García San Miguel en nombre y representación del Ayuntamiento de Coslada y conceder al solicitante de amparo un plazo de diez días para que, de conformidad con lo prevenido en los artículos 50 y 85.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) en relación con el artículo 49.3 de la misma Ley, aportase dentro de dicho término copia, traslado o certificación del auto de 21 de diciembre de 1982, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el que se resolvió el recurso de súplica interpuesto contra el auto anterior de la misma Sala, de 29 de septiembre del mismo año, y también del escrito formulando tal recurso de súplica, así como dos copias más de la demanda y de los documentos acompañados con ella por haber sido tres las partes demandadas en el previo proceso contencioso-administrativo. Igualmente, se acordó formar, atendiendo a lo solicitado por la parte actora en su escrito de demanda, la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada.

5. Por providencia de 23 de marzo del presente año se acordó, a la vista de los documentos aportados por la representación del recurrente, tener por admitida a trámite la demanda de amparo y requerir atentamente al Tribunal Supremo y a la Audiencia Territorial de Madrid para que remitiesen las actuaciones respectivas y se emplazase por las citadas autoridades judiciales a quienes hubieren sido parte en los mencionados procedimientos, a excepción del recurrente, que aparecía ya personado, a lo que se dio cumplimiento, recibiendo las citadas actuaciones los días 31 y 9, respectivamente, del pasado mes de mayo y los escritos de personación del Abogado del Estado y de los Procuradores señores Corujo López-Villamil y Argos Simón, respectivamente, los días 22 y 20 de abril y 2 de mayo del presente año.

6. Por providencia de 1 de junio siguiente se acordó tener por recibidas las mencionadas actuaciones y los precedentes escritos de personación y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la LOT, dar vista de todas las actuaciones obrantes en este Tribunal al Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y Procuradores de las demás partes comparecidas, a fin de que formularan las alegaciones que estimasen procedentes a la vista de aquéllas dentro del plazo común de veintidós días.

7. Formada la correspondiente pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión y evacuadas las oportunas alegaciones por parte del Ministerio Fiscal y de la representación de la Corporación recurrente, en las que el primero estimó que no procedía conceder la suspensión, por auto de 23 de marzo pasado se acordó no acceder a dicha suspensión.

8. Por escrito presentado el 30 de junio del año en curso, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal el otorgamiento del amparo solicitado, anulando, en consecuencia, la sentencia recurrida, con retroacción de las actuaciones del proceso contencioso-administrativo al momento de la reclamación del expediente y con emplazamiento del Ayuntamiento de Coslada, sin perjuicio de que de aquél pudiese resultar que el municipio fue en debida forma informado de la impugnación de la Ordenanza. Todo ello con base en los siguientes argumentos que resumimos a continuación: a) El modo de emplazar a la Administración (art. 63.1 de la LJ) es la reclamación del expediente, que fue reclamado a la Delegación de Hacienda, pero resulta que, en este caso, la Delegación aprobó la Ordenanza impugnada, con lo que la Administración demandada, de acuerdo con el artículo 29.2.a de la misma LJ, era el Ayuntamiento de Coslada; b) Contra la falta formal de emplazamiento de éste no puede prevalecer el argumento de que la Corporación citada supiese que se había reclamado contra la Ordenanza en el plazo de información pública ni que transcurriera más que con creces el plazo que el artículo 723.3 de la LRL establecía

para que, ante el silencio del Delegado de Hacienda, se estimara aprobada la Ordenanza; c) De la misma forma, el que se publicara la interposición del recurso en el «Boletín Oficial» de la provincia del día 1 de junio de 1979, conforme al artículo 60 de la LJ, no parece que puede salvar la falta de emplazamiento y ello a pesar de que a un Organismo oficial, cual un municipio, pueda exigírsele más atención a las publicaciones oficiales, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, pues el supuesto no deja de guardar cierta relación con el del artículo 64 de la LJ, respecto del cual este Tribunal ha declarado, desde la sentencia de 31 de marzo de 1981 hasta la más reciente de 31 de mayo de 1983, que el emplazamiento edictal no es forma generalmente adecuada para emplazar a personas identificadas o identificables; d) Aun en el supuesto de que la Delegación de Hacienda llegase a notificar el acuerdo aprobatorio de la Ordenanza al municipio, no queda salvado el vicio procesal del emplazamiento personal a quien por ley es parte demandada, aunque pudiera plantearse la duda de si la Delegación de Hacienda, al enviar el expediente administrativo a la Audiencia Territorial, puso en conocimiento del Ayuntamiento la impugnación judicial de que había sido objeto su resolución aprobatoria, extremo que el Ministerio Fiscal dice ignorar y en relación con el cual el Tribunal Constitucional, de considerarlo esencial, podría pedir las aclaraciones pertinentes, y e) Si el Ayuntamiento de Coslada no fue emplazado de forma individual y directa no le fue posible defender su propia actuación y se le produjo indefensión, lo que vulnera la tutela judicial proclamada por la Constitución, bien entendido que la defensa del acto administrativo emanado por aquella Corporación pudo asumirse por el Abogado del Estado, pero sólo en el supuesto de que la propia Corporación lo hubiera acordado así, cosa que no ocurrió en este caso.

9. El Abogado del Estado, por su parte, solicita, al igual que el Ministerio Fiscal, que este Tribunal dicte sentencia estimatoria del amparo por violación del artículo 24.1 de la Constitución. Los argumentos en los que aquél fundamenta su pretensión podrían resumirse así: a) Conforme al artículo 29.2.a de la LJ, resulta evidente que el Ayuntamiento de Coslada debió ser la parte principal demandada en el proceso en el que se dictó la sentencia ahora combatida en amparo y con mayor razón debió ser llamado al proceso si en dicha sentencia se iba a anular no sólo la resolución del Delegado de Hacienda aprobatoria de la Ordenanza Fiscal, sino además «las actuaciones municipales en orden a dicho fin», según el pronunciamiento contenido en el fallo; b) La anulación de los actos administrativos del Ayuntamiento de Coslada tendentes a la aprobación de la Ordenanza, sin que aquél fuera oído ni tuviera posibilidad de defender sus propios actos en el recurso contencioso-administrativo, supone una conculcación del artículo 24.1 de la Constitución, de acuerdo con una ya reiterada jurisprudencia de este Tribunal, de la que se citan las sentencias de 8 de febrero de 1982 y 23 de noviembre de 1981; c) A ello no pueden oponerse las objeciones de que la interposición del recurso fuese publicada en el «Boletín Oficial» de la provincia o de que la representación y defensa de la Corporación Local hubiese correspondido a la Abogacía del Estado, ya que aparte de que el emplazamiento al Ayuntamiento de Coslada debió hacerse en la forma directa que establece el artículo 63.1 de la LJ mediante la reclamación del expediente administrativo, es sobradamente conocida la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 64.1 de la misma ley, sin que pueda olvidarse que en el recurso contencioso el Ayuntamiento no sólo era conocido e identificable, sino que era la Administración autora de la Ordenanza impugnada y, por otro lado, basta con analizar la contestación a la demanda formulada por la Abogacía del Estado ante la Audiencia Territorial de Madrid para comprobar que en ella no se asume la defensa de los actos de la Corporación Local, como confirma, por lo demás, la propia sentencia ahora recurrida en su encabezamiento; d) En cuanto al motivo que determinó la anulación por la Audiencia de la aprobación por el Delegado de Hacienda de la Ordenanza fiscal y de las correspondientes actuaciones municipales (la falta del informe previsto en el artículo 62.4 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1976), es de señalar que tal cuestión queda fuera de esta vía constitucional, pues, como indica la sentencia de este Tribunal de 24 de enero de 1983, «no es el amparo la vía idónea para plantear cuestiones de mera legalidad ordinaria cuyo juicio la está vedado efectuar a este Tribunal, según una muy reiterada doctrina del mismo».

10. La representación de «Amilco, S. A.» solicita de este Tribunal que dicte sentencia por la que se declare inadmisibles, en su caso, se desestime el recurso de amparo, declarando, en consecuencia, ajustadas a Derecho las resoluciones impugnadas, todo ello con base en los argumentos siguientes: a) El recurso es inadmisibles porque dichas resoluciones no han violado los derechos y libertades de los artículos 14 a 29 de la Constitución, al tratarse de un proceso en el que el Ayuntamiento de Coslada ha estado representado por el Abogado del Estado y en la base del cual existía una manifiesta infracción del procedimiento legalmente establecido por haberse omitido el informe del ente metropolitano a que se refiere el artículo 63.4 del Decreto 3008/1964 y el artículo 82.4 del Real Decreto 3250/1976; b) Resulta totalmente improcedente la afirmación de la representación del Ayuntamiento de Coslada en el sentido de que ha estado éste indefenso durante la tramitación del proceso, pues ha tenido puntual conocimiento de la oposición, por parte de los vecinos y de los industriales en

particular, al aumento de las cargas fiscales con un impuesto como el de radicación; c) Dado que, según los artículos 722 y 723 de la LRL, la aprobación definitiva de las Ordenanzas fiscales corresponde a la Administración Central, ésta es la única legitimada para personarse en el proceso de que se trate, no siendo de aplicación el artículo 29 de la LJ en los términos que entiende la representación del Ayuntamiento, ya que para que así fuera habría que partir de la existencia de un acto o disposición objeto de fiscalización, acto que en materia de Ordenanzas fiscales no existe, sino simplemente el hecho de la remisión de aquéllas al Delegado de Hacienda, que es quien verdaderamente resuelve; d) Se ha omitido en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza Fiscal el informe de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), informe necesario y vinculante, y e) La Ordenanza Fiscal se habría aprobado y puesto en vigor el 1 de enero de 1977, cuando todavía no había sido autorizado el Ayuntamiento de Coslada, hecho que se produce por acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de mayo de 1978 y comunicado el 19 de julio del mismo año.

11. Por su lado, la representación de «General Financiera de Almacenes de Depósito, S. A.» (GEFIDOCKS) también se opone al recurso solicitando de este Tribunal la desestimación del mismo, aduciendo a este respecto los siguientes motivos: a) Falta de legitimación activa, dado que es evidente que el Ayuntamiento de Coslada no ha sido parte en el proceso contencioso que está a la base del recurso de amparo y ello, precisamente, por causa imputable al mismo, ya que, pudiendo haberse personado en dicho proceso, no lo hizo oportunamente, habiéndolo intentado con posterioridad en el recurso de apelación, sin que a ello se oponga la doctrina sentada por este Tribunal en la sentencia 4/1982, al no concurrir las condiciones a que ésta se refiere; b) Inexistencia de la pretendida indefensión, ya que la resolución impugnada en el proceso contencioso no era un acto del Ayuntamiento sino el acuerdo del Delegado de Hacienda y ello en cumplimiento del artículo 726 de la LRL, de forma que en este supuesto no es aplicable el artículo 29.2 de la LJ, sino el artículo 29.1.9 de la misma ley, por lo que basta con que se publique el anuncio de interposición del recurso en el correspondiente diario oficial (como se hizo en el de la provincia en este caso), conforme al artículo 60 de la LJ, para que el Ayuntamiento pudiera personarse en el proceso y si no lo hizo fue por su propia omisión y no porque la actuación del Tribunal se lo impidiera, bien entendido, además, que según el artículo 35.1, en relación con el artículo 1.2.b de la propia LJ, la representación de las Corporaciones Locales corresponde al Abogado del Estado, salvo que aquéllas designen Letrado, razón por la que el Ayuntamiento no estuvo en ningún momento indefenso; c) Sobre las consideraciones que hace en su demanda de amparo el Ayuntamiento acerca de la integración o no de éste en una entidad municipal metropolitana y otros hechos que dieron lugar al proceso en ningún caso debe entrar a conocer de ellos el Tribunal Constitucional.

12. Por último, la demandante de amparo, tras señalar, a la vista de las actuaciones, que, por inadvertencia, por rutina o por error, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid emplazó a la Delegación de Hacienda en vez de al Ayuntamiento de Coslada, como debió hacer conforme a lo dispuesto en el artículo 29.2.b de la LJ, e insistir en que con ello se ha consumado una violación total y flagrante del derecho fundamental consagrado en el artículo 24 de la Constitución, se remite por entero a su escrito de demanda y solicita de este Tribunal que dicte sentencia en el sentido que tiene pedido.

13. Por providencia de 13 de octubre de 1983 se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 19 siguiente, día en el que se deliberó y votó.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Las dos partes comparecidas en el recurso de amparo constitucional, se oponen a la previa admisión del mismo, apoyándose en la anticipación de los temas debatidos en el fondo, para alcanzar su repulsa «in limini», cuando esta posición no debe ser atendible si la importancia de éstos se impone, por su trascendencia, a la vía selectiva inicial, teniéndose que debatir su real contenido en busca de las debidas consecuencias.

Por ello, no pueden tratarse como cuestiones previas, que «Amilco, S. A.», estime inadmisible el recurso, al no violarse por las resoluciones judiciales atacadas, derechos susceptibles de amparo, ni tampoco entender que no ha existido indefensión en el actor, por creer que estuvo defendido por el Abogado del Estado en el proceso antecedente, ya que está planteando temas de fondo y no previos, que necesitan analizarse en todo su alcance, para conocer sus efectos en el proceso, y que deben quedar relegados, para momento posterior; ni tampoco cabe admitir que «General Financiera de Almacenes de Depósitos, Sociedad Anónima» patrocine la falta de legitimación activa en el proceso de amparo del Ayuntamiento de Coslada—artículo 46.1 de la LOTC—, pues para ello el Tribunal debía conocer la pretensión de fondo formulada por la Corporación demandante, decidiendo si ésta debió ser o no llamada directamente a comparecer en el proceso contencioso-administrativo, y si la falta de comparecencia se debió o no a causa imputable al Ayuntamiento, lo que supone tener que estudiar la cuestión

que es objeto fundamental del amparo, sin poder resolver en trámite de admisión como parece sostener dicha parte.

2. Con apoyo en la cuestión principal planteada en el recurso de amparo, sobre la falta de emplazamiento directo por la Audiencia Territorial primero, y la inadmisión después de la comparecencia ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo del Ayuntamiento de Coslada, que se estiman vulneran la tutela judicial efectiva otorgada en el artículo 24.1 de la CE, al producir indefensión, por impedirle ser parte procesal, se formulan dos peticiones de nulidad: una, contra la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 28 de diciembre de 1981, y otra, contra los autos de dicha Sala del Tribunal Supremo de 29 de septiembre y 21 de diciembre de 1982, dictados en el recurso de apelación promovido por el Abogado del Estado contra aquella sentencia.

Mas con la finalidad de delimitar el tema esencial debatido, que debe ser objeto de examen de fondo, ha de rechazarse la petición de nulidad realizada frente a tales autos, en los que no se vulneró el artículo 24.1 de la CE al no aceptar la comparecencia del Ayuntamiento, a raíz del recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la referida sentencia, pues al margen de que este Tribunal no comparte, por los motivos a que luego aludiré, todas las razones por las que las referidas resoluciones rechazaron la comparecencia en la apelación, es lo cierto, que excluidas expresamente del recurso de apelación las sentencias que versaren sobre asuntos referentes a la aprobación o modificación de Ordenanzas de exacción de las Corporaciones Locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 94.1.b) de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), ningún apoyo legal tenía la pretensión de comparecer en un recurso de apelación que no era legalmente admisible y que, además, a consecuencia directa de la voluntad de desistir manifestada por el Abogado del Estado, que representaba y defendía a la Delegación de Hacienda, estimada íntegramente por el Tribunal Supremo, dio lugar a declarar el desestimiento, dejando de pender ante la misma, y originando la firmeza de la resolución intentada recurrir; y al rechazarse tal declaración de nulidad suplicada contra dichos autos, por estar ajustados a Derecho, su firmeza no perjudica ni impide la posible nulidad esencial del proceso, si ésta procediera otorgarse en este recurso de amparo.

3. La resolución esencialmente impugnada en el recurso de amparo, es la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid de 28 de diciembre de 1981, que concluyó el proceso originado por la acumulación de demandas entabladas por las entidades «Amilco, S. A.», y «General Financiera de Almacenes de Depósitos, S. A.», impugnando resolución de la Delegación de Hacienda de Madrid de 23 de noviembre de 1978 que aprobó la Ordenanza Fiscal reguladora del impuesto municipal sobre radicación del Ayuntamiento de Coslada; y la causa de impugnación se encuentra determinada, por la alegación de no haberse efectuado formalmente el emplazamiento directo de dicha Corporación, con vulneración del artículo 24.1 de la CE, en cuanto otorga a los ciudadanos el derecho a la tutela judicial efectiva, que en ningún caso debe producir indefensión, y que se asegura originada en la demanda de amparo, por la omisión del emplazamiento debido del Ayuntamiento, determinando la imposibilidad de ser parte, cuando legalmente debía haberlo sido en el proceso en que recayó la sentencia anulatoria de dicha Ordenanza.

4. El indicado derecho fundamental, constitucionalmente protegido de manera positiva, sobre el proceso debido, tiene el límite negativo de evitar en su desarrollo la indefensión, lo que tanto significa, entre otras manifestaciones, como tener que llamar directamente al proceso judicial a toda persona legitimada para ello, por poseer derechos e intereses legítimos, para que pueda ser parte procesal, y ejercitar el derecho de defensa contradictoria si le conviene, con la dialéctica jurídica y justificaciones oportunas, frente a pretensiones adversas, constituyéndose en forma adecuada la relación jurídicoprocesal entre las partes legitimadas activa y pasivamente, en atención al derecho debatido en el conflicto intersubjetivo de intereses, y su real contenido, para evitar, en todo caso, la ausencia del demandado legitimado, con su condena sin ser oído, conculcándose el principio de contradicción procesal recogido en el axioma «audiatur et altera pars», lo que ya ha rechazado este Tribunal para supuestos similares en sus sentencias de 23 de noviembre de 1981 y 8 de febrero de 1982.

En el caso de examen, el Ayuntamiento creó y aprobó la Ordenanza Fiscal referida, que hubo de someterse a la aprobación de la Delegación de Hacienda según el artículo 723 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, aprobación que fue concedida por resolución de 24 de noviembre de 1981, luego de la adecuada fiscalización positiva, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.1 y 2, a), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956 (LJCA), la Administración, que únicamente tenía que ser demandada, al estar legitimada pasivamente, era la Corporación Local de Coslada, por ser la que dictó el acto fiscalizado que fue aprobado por dicha Delegación, y como tal debía ser emplazada directamente por la Sala de la Audiencia, según el artículo 83.1 de la LJCA, mediante la reclamación del expediente administrativo de aprobación de la Ordenanza Fiscal sobre radicación, para que, de conformidad con la técnica procesal adecuada, se constituyera adecuada-

mente la relación procesal entre las partes legitimadas, en los recursos contencioso-administrativos entablados por las entidades indicadas, sin que tuviera que ser demandada sola la Administración del Estado, ni ésta y la Corporación conjuntamente.

Debe destacarse, que en el expediente unido al proceso antecedente —testimoniado en el amparo—, no consta que las entidades promoventes de los recursos acumulados, en la vía administrativa previa, pusieran de manifiesto la ausencia del informe de «Coplaco», cuestión que surgió «ex novo» al articularse las demandas, como denunció el Abogado del Estado, y que motivó la nulidad decretada por la sentencia recurrida del acuerdo del Ayuntamiento aprobando la Ordenanza, por lo que en el momento anterior a dictarse la providencia acordando el emplazamiento, el genuino demandado, legitimado pasivamente, era la Corporación Municipal con exclusividad, por lo antes expuesto, sin que en puridad la nueva alegación nada representara en contrario, por haber sido, en todo caso, el acto de fiscalización positivo y aprobatorio del acto municipal; por lo que al no haber sido emplazada directamente la Corporación Local, se le originó absoluta indefensión, con violación del artículo 24.1 de la CE y de la doctrina interpretativa del mismo antes expuesta, al haber sido condenada sin ser oída, anulándose una Ordenanza propia en su perjuicio, a través de un procedimiento judicial en el que debía ser convocada por ostentar legitimación suficiente, y en el que podía ser parte y no lo fue por circunstancias ajenas a su voluntad, ante una omisión del órgano judicial que emplazó en su lugar a la Administración del Estado, como si el acto municipal hubiere sido fiscalizado, cuando realmente no lo fue.

Pero es que, aunque hipotéticamente y sin razón no se admitiera lo expuesto, en todo caso, según reiterada doctrina de este Tribunal, resultaría evidente, que siendo la Corporación Municipal la creadora del acto objeto de fiscalización, y estando individualizada en las actuaciones, debía ser emplazada en cualquier supuesto, aunque no hubiera tenido que ser la entidad demandada, por lo cual, sea cualquiera la situación de que se trata, es lo cierto, que la conclusión es idéntica, por haberse generado la indefensión alegada, y, en consecuencia, la vulneración del artículo 24.1 de la CE, procediendo el otorgamiento del amparo solicitado.

5. Contra esta conclusión, no poseen eficacia desvirtuadora dos objeciones opuestas por las empresas comparecidas en el recurso constitucional, relativas a la inexistencia de indefensión en el proceso contencioso previo, y referida la primera, al hecho de actuar en el mismo el Abogado del Estado, que es el representante de la Administración Local, salvo que ésta designe Letrado, según el artículo 35.1 de la LJCA, recogiendo así lo argumentado en el considerando cuarto del auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1982, de que al actuar como tal Abogado del Estado al defender a la Delegación de Hacienda, defendía también al Ayuntamiento; y relativa a la segunda, al hecho de haberse realizado en el «Boletín Oficial» de la provincia la publicación de la interposición del recurso contencioso-administrativo, que pudo servir de emplazamiento al Ayuntamiento.

La primera de las alegaciones no puede acogerse, porque como ha expuesto la sentencia 48/1983, de 31 de mayo, en su puesto muy análogo aunque no idéntico al presente —pues en aquél se planteaba el emplazamiento del artículo 64.1 de la LJCA—, pero cuya doctrina es perfectamente aplicable, la indefensión no puede eliminarse por el hecho de que la defensa de la legitimidad la haya asumido el Abogado del Estado, cuando lo que se denuncia no es otra cosa que la falta de emplazamiento personal, y consiguientemente, la posibilidad de hacerse oír directamente en el proceso, en el que se debate un problema que afecta también directamente a la esfera jurídica de quien invoca la infracción constitucional; y es que la parte actora del amparo tenía derecho, de acuerdo con el artículo 24.1 de la CE, a ser emplazada directamente en el proceso, para ser oída, sin sufrir el agravio de ser condenada sin poderse defender dialécticamente, al margen de que sus alegaciones pudieran hipotéticamente coincidir con la de cualquiera de las partes que hubieran comparecido en el proceso, incluida la Administración del Estado, a quien exclusivamente defendía el Abogado del Estado —como lo demuestra su contestación en el proceso previo, y también el encabezamiento de la sentencia que lo decidió—, pues el Ayuntamiento tenía derecho a ejercer su propia defensa como mejor le conviniera, aportando cuantos datos y argumentos estimare procedentes, y este derecho se ha visto cercenado con su total indefensión procesal, que lesionó, indudablemente, el derecho constitucional que ostentaba.

Y tampoco puede prosperar la segunda alegación, porque aunque sea cierto que los Ayuntamientos deben prestar más atención que los particulares a las notificaciones de la existencia de procesos contencioso-administrativos, practicadas en el «Boletín Oficial» de la provincia, también lo es que por la especial condición de dichas notificaciones, este Tribunal en sus sentencias de 31 de marzo de 1981 y 31 de mayo de 1983, ha estimado que el emplazamiento edictal no es la forma generalmente adecuada para emplazar a personas identificadas e identificables; y al ser en el caso de examen el Ayuntamiento el autor de la Ordenanza impugnada, tenía que necesariamente ser emplazado en la forma directa que exigía el artículo 63.1 de la LJCA, y al no hacerse así, y desconocerse si al reclamarse el expediente de la Delegación de Hacienda ésta hubiera comunicado el hecho al Ayuntamiento —lo que no puede presumirse, sino demostrarse por la parte que hubiere alegado el hecho constitutivo de su derecho—, ni tampoco se sabe que la Corporación conociera el anuncio de interposición del indicado proceso, es evidente que no puede concederse en Derecho la operatividad de la informal, oficioso o meramente fáctico, cuando el emplazamiento directo no se produjo, imponiendo el conocimiento del recurso a la genuina parte demandada, ya que ninguna de las demás vías indirectas y no legales podían sustituir aquel acto formal y personal, con la consecuencia, además, de que ninguno de estos otros cauces implicaba la carga de comparecer personalmente al Ayuntamiento, para defender sus derechos e intereses.

6. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, ha de precisarse el alcance del fallo de esta resolución estimatorio del recurso de amparo, a cuyo fin debe proclamarse, que la cuestión planteada en el proceso contencioso-administrativo, que está en la base del presente recurso de amparo, es decir, si hubo o no vicio de procedimiento en la tramitación de la aprobación de la Ordenanza Fiscal por faltar el informe de «Coplaco», que se dice impone el Real Decreto de 30 de diciembre de 1976, es absolutamente ajena a esta jurisdicción constitucional, por concretarse manifiestamente en un tema de legalidad ordinaria que no se pueden abordar en amparo —sentencia de 24 de enero de 1983—; resultando por tanto, como es evidente, que este Tribunal, de acuerdo con lo establecido en los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica del mismo, y por estimar que se ha producido la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, por el hecho de no haber sido debidamente emplazada la Corporación, le reconoce el derecho a ser emplazada en el proceso como parte demandada, anulando, en consecuencia, las actuaciones judiciales seguidas ante la Sala referida de la Audiencia Territorial de Madrid, a partir de la providencia acordando el emplazamiento defectuoso, incluyendo la sentencia dictada por la misma, a cuyo primer momento deben retrotraerse las actuaciones procesales, para que, eliminando el defecto causante de indefensión, se continúen luego los trámites del nuevo proceso.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto el Tribunal Constitucional por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española,

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Coslada y, en consecuencia, anular las actuaciones practicadas en los recursos contencioso-administrativos acumulados números 367 y 368 de 1979 de la Sala Primera de dicha jurisdicción de la Audiencia Territorial de Madrid, desde el momento inmediatamente anterior a dictarse la providencia de 28 de marzo de 1979 y todas las actuaciones posteriores, incluyendo la sentencia de 28 de diciembre de 1981, retrotrayendo las actuaciones hasta dicho momento, y reconociendo a tal Ayuntamiento el derecho en el que se le restablece, de ser emplazado directamente en el proceso, a efectos de que pueda comparecer en el mismo en concepto de Administración demandada.

Se desestima el recurso en las demás pretensiones no acogidas expresamente.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 20 de octubre de 1983.—Manuel García-Pelayo Alonso.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

28955

Pleno. Cuestión de inconstitucionalidad número 174/1982.—Sentencia número 83/1983, de 21 de octubre.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Ángel Escudero del Corral, don Antonio Trujol

Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad número 174/82, planteada por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de