

STC 15/2016. Sala Segunda. Sentencia 15/2016, de 1 de febrero de 2016 (BOE núm. 57, de 7 de marzo de 2016).

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Vicepresidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7465-2014, promovido por don Pere Nolla Aguilar, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Ana Julia Vaquero Blanco y asistido por el Abogado don Ramón Figuera Palacios, contra el Auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 30 de octubre de 2014, que declara la inadmisión del recurso de apelación contra el previo Auto de 4 abril de 2014 que, a su vez, inadmite la legitimación del demandante de amparo para recurrir la Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña 284/2013, dictada en procedimiento de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Canet de Mar. Han comparecido don Antonio Sorribes Calle, en nombre y representación del Ayuntamiento de Canet y don Joaquín Bernard Trullenque, representado por el Procurador de los Tribunales don Carmelo Olmos Gómez. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, el día 10 de diciembre de 2014, doña Ana Julia Vaquero Blanco, en nombre y representación de don Pere Nolla Aguilar, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en que su fundamenta el presente recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) En su día, don Joaquín Bernard Trullenque, funcionario de la Policía Local del Ayuntamiento de Canet de Mar (actualmente jubilado por incapacidad permanente absoluta) fue objeto de un expediente disciplinario del que fue instructor el hoy demandante de amparo, por entonces jefe de la Policía Local del mencionado

municipio. El expediente disciplinario concluyó con un decreto de alcaldía por el que se le impusieron tres sanciones por la comisión de tres faltas graves. Interpuesto recurso contencioso-administrativo por don Joaquín Bernard Trullenque, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona lo estima anulando las sanciones impuestas y dejando constancia en la sentencia de la falta de imparcialidad y objetividad del instructor.

b) El demandante en la instancia formuló entonces reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Canet por las secuelas psíquicas padecidas como consecuencia del hostigamiento laboral a que fue sometido durante años por el demandante de amparo y por el subjefe de la Policía Local, con el beneplácito del Alcalde. Contra la desestimación presunta de la citada reclamación, pues la Administración no se pronunció sobre la misma en el plazo estipulado, interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 15 de los de Barcelona que condena al Ayuntamiento de Canet a abonar al reclamante la cantidad de 323.088,58 € y sus intereses legales. Considera el Juzgado acreditado el funcionamiento anormal del servicio público y su incidencia (o nexo causal) en el cuadro de lesiones que presenta el demandante. A esta conclusión llega tras "un sólido acervo probatorio favorable a la tesis de la parte recurrente" consistente, de un lado, en las periciales médicas que constatan la presencia de un trastorno paranoide de la personalidad y de una psicosis paranoica crónica vinculada al estrés laboral sufrido y , de otro lado, en las testificales de otros dos miembros de la policía local, que ya no forman parte del cuerpo, en las que se describen algunas situaciones a las que fue sometido el reclamante a partir de un determinado momento (intentos de que no se formara como monitor de tiro; adopción de medidas cautelares desproporcionadas; confinamiento a un cuarto, sin ordenador ni tareas y sin permitirle uniformarse; afirmación continuada de su incapacidad para el servicio; etc.). En concreto, sostiene en su sentencia el Juzgado que el entorno laboral "lo fue ... de hostigamiento, destinado a laminar la autoestima del recurrente, aislándolo y menoscabando su promoción profesional, habiéndolo creado y sostenido sus superiores, Sres. Nolla Aguilar, Inspector de Policía y Jesús Martínez, cabo, de forma gratuita y sin justificación ninguna". Concluye el Juzgado afirmando la claridad de dos extremos: "la evidente situación laboral degradante y angustiosa a que jefe y subjefe sometieron de forma gratuita y deleznable, por

abuso de jerarquía laboral, al actor, durante años, y la publicidad con que, con manifiesta estulticia, perpetraron su actos, pues de ellos difícilmente pudo haber más testigos, siendo lógico que los dos únicos que se hayan atrevido a deponer al respecto optaran hace años por un cambio de cuerpo policial. Poco más cabe añadir a los efectos de dar por acreditada la relación de causalidad entre el anormal funcionamiento del servicio, y el trastorno que aqueja al actor”.

c) En fecha de 8 de noviembre de 2013 tuvo entrada en el Registro del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona escrito del hoy demandante de amparo en el que solicita, tras haber tenido conocimiento extraprocesal de la Sentencia dictada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, que se le notifique y se le confiera plazo para formular recurso de apelación, por cuanto era el jefe de Policía Local en el momento de los hechos, hallándose actualmente de baja por incapacidad permanente absoluta. Añade que ha tenido conocimiento, también extraprocesal, de que el Ayuntamiento de Canet “no piensa recurrir la sentencia” pero sí “iniciar un expediente para depurar responsabilidades” por lo que, al margen de lo que le afecta en cuanto a su honorabilidad personal, tal resolución le afecta y tenía derecho a estar presente en el procedimiento, conociendo perfectamente la Administración sus datos para notificación y emplazamiento.

d) Por diligencia de ordenación de 21 de noviembre de 2013 el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona declara no haber lugar a la notificación al no ser el solicitante parte en el procedimiento. Contra la mencionada resolución el Sr. Nolla interpuso recurso de reposición invocando la infracción del art. 24 CE pues ni Ayuntamiento ni órgano judicial le han emplazado a pesar de conocer las acusaciones que, contra él, se vertían la demanda así como sus datos para la notificación y emplazamiento, permitiendo el art. 82 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) el recurso de apelación por quienes fueron parte y por quienes resultan afectados por la resolución.

e) El 19 de febrero de 2014, habiendo llegado ambas partes a un acuerdo, la representación de don Joaquín Bernard Trullenque pone en conocimiento del Juzgado el convenio firmado con el Ayuntamiento a efectos de satisfacer la indemnización fijada en la Sentencia de responsabilidad patrimonial, solicitando su homologación. En dicho convenio se pone de manifiesto que la

comisión especial de la policía de Canet acordó, en sesión extraordinaria de 31 de octubre de 2013, no interponer recurso de apelación, aprobando el mencionado convenio en fecha de 16 de enero que supone la asunción por el Ayuntamiento del pago del principal e intereses, renunciando el Sr. Trullenque a solicitar la ejecución de la Sentencia.

f) En fecha de 4 de abril de 2014, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona declara no haber lugar a tener como parte y legitimado al Sr. Nolla Aguilar, pues, aparte de que su reclamación se basa en meras hipótesis (que el Ayuntamiento no va a recurrir y que iniciará un expediente para depurar responsabilidades contra el solicitante), "lo que queda patente y manifiesto en este momento procesal, es que, de las alegaciones genéricas —no documentadas en ningún sentido—, manifestadas por el citado Sr. Nolla, no cabe vislumbrar a priori que éste sea una persona afectada directa o indirectamente por la Sentencia ni que se le cause indefensión material por no notificarle dicha Sentencia". Es por esta razón, concluye la Sala, que no se le puede tener por parte, "careciendo de legitimación en este concreto caso ... máxime cuando no ha acreditado qué concretos perjuicios en su caso se le pudieran irrogar con la no notificación de dicha Sentencia".

g) Interpuso entonces el demandante recurso de apelación, presentando escrito en fecha de 9 de octubre de 2014 en el que, al amparo del art. 286 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) aporta como hecho nuevo o de nueva noticia la notificación por parte del Ayuntamiento de Canet del Acuerdo del pleno municipal, de 25 de septiembre de 2014, en el que se acuerda incoar al demandante un expediente de responsabilidad patrimonial personal por importe de 323.088,58 € (expediente que se suspende mientras se resuelve el recurso de apelación). Subraya el demandante en su escrito cómo, efectivamente, el resultado del pleito de responsabilidad patrimonial le afecta directamente sin haber podido ser parte en el procedimiento ni haberse podido defender.

h) Mediante Auto de 30 de octubre de 2014, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declara la inadmisibilidad del recurso de apelación, confirmando la resolución dictada en fecha de 4 de abril por el Juzgado. En resumen señala la Sala que el Sr. Nolla pretende impugnar la Sentencia condenatoria contra el Ayuntamiento cuando resulta evidente, a juicio del Tribunal, que carece de legitimación activa para ello al no haber sido parte en la primera instancia donde "lo que se discutía era una determinada actividad administrativa

imputable al Ayuntamiento mencionado, que afectó al recurrente Sr. Bernard Trullenque y a nadie más, máxime cuando ni siquiera interpuso él acción jurisdiccional ninguna”.

3. Por lo que respecta a la fundamentación jurídica del recurso de amparo, el demandante solicita la retroacción de las actuaciones hasta el momento en que debió ser emplazado, aduciendo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por falta de emplazamiento a un proceso en el que han resultado afectados intereses legítimos. Alega, en este sentido, que se tramitó un procedimiento en el que, si bien formalmente no era parte, al no haberlo sido en vía administrativa, pues la condena no se dirigía contra él sino contra el Ayuntamiento, hubo de ser emplazado pues tal procedimiento ha tenido claras repercusiones sobre el demandante que padece, ahora, un proceso de acción de regreso por parte del Ayuntamiento de Canet en el que debe soportar los hechos declarados probados en un proceso judicial en el que no ha sido parte procesal y en el que, por tanto, no ha podido defenderse. Considera el demandante que la especial trascendencia constitucional del recurso viene determinada, de un parte, por el incumplimiento de la doctrina constitucional sobre emplazamiento personal de cuántos ostenten derechos e intereses legítimos y, de otra parte, por la indebida denegación de personación de un titular de un interés legítimo en un procedimiento judicial que podría culminar con una sentencia con efectos positivos de cosa juzgada material adversos para el demandante.

4. En fecha de 15 de abril de 2015, el demandante de amparo presentó en el Registro General de este Tribunal escrito complementario en el que ponía de manifiesto que el Ayuntamiento de Canet ha iniciado expediente de responsabilidad patrimonial contra su persona, solicitando la paralización de dicho procedimiento atendidos los graves perjuicios económicos que puede originarle su conclusión.

5. Mediante providencia de 9 de junio de 2015 la Sala Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la demanda apreciando que ofrece especial trascendencia constitucional art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina en este Tribunal. Asimismo, habiéndose solicitado ya las actuaciones jurisdiccionales, se dirige atenta comunicación al Juzgado de lo Contencioso-

Administrativo núm. 15 de Barcelona a fin, de que en plazo de diez días, emplaze a quienes hubieron sido parte en el procedimiento.

6. El Ayuntamiento de Canet, por medio de su Procurador don Antonio Sorribes Calle, se personó en este proceso constitucional mediante escrito registrado el 6 de julio de 2015. A su vez, mediante escrito presentado el 8 de julio, el Procurador don Carmelo Olmos Gómez, se persona en este proceso constitucional en representación de don Joaquín Bernard Trullenque. Por diligencia de ordenación de 16 de julio de 2015 se tuvo por personado y parte en el procedimiento acordándose dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de 20 días, formularan las alegaciones que estimasen convenientes, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

7. El día 8 de septiembre de 2015 el Procurador don Carmelo Olmos Gómez, en representación de Joaquín Bernard Trullenque, presentó su escrito de alegaciones subrayando que la petición del demandante de amparo de ser parte en el previo proceso de responsabilidad administrativa patrimonial contra el Ayuntamiento ya ha sido resuelta por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona y la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia; resoluciones, ambas, que subrayan que el ahora demandante de amparo carecía de legitimación pasiva para poder comparecer en el procedimiento. Se reitera, en este sentido (y en resumen), que en una acción de responsabilidad patrimonial por un inadecuado o mal funcionamiento de la Administración la legitimación pasiva únicamente corresponde a la Administración reclamada, que es la que asume los perjuicios que su actuación —en la que inevitablemente ha participado alguno de sus funcionarios o empleados, pero sin que tales personas físicas ostenten legitimación pasiva—. Cuestión distinta, se señala, es la repercusión que a posteriori pueda tener la declaración de responsabilidad patrimonial respecto de las personas responsables de ese mal funcionamiento de la administración, proceso en el que el demandante de amparo podrá hacer valer sus pretensiones y alegar lo que considere conveniente para la defensa de sus derechos. Pretender comparecer en un procedimiento concluso en el que la sentencia ya ha adquirido firmeza, sin tener legitimación para ello, supondría una modificación de las reglas procesales que, esta sí, se afirma, causaría indefensión.

8. El demandante de amparo presentó escrito de alegaciones ratificándose en su demanda de amparo pero precisando que “por los órganos judiciales se ha realizado una interpretación contraria al art.24 CE del art. 21.1” de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), puesto que “el actor debió requerir [del] Juzgado el emplazamiento personal del Sr. Pérez Nolla”. Destaca, de otra parte, que la lesión de aquel derecho fundamental también encuentra fundamento en el incumplimiento de lo prescrito en los arts. 49.1, segundo párrafo, y 82 LJCA, éste último en cuanto afecta a su derecho a formalizar recurso de apelación.

9. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 14 de septiembre de 2015 en el que, tras resumir los antecedentes mediatos e inmediatos del recurso, solicita la estimación del recurso de amparo y la declaración de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva con la siguiente argumentación:

a) Señala, en primer lugar, el Ministerio Fiscal que, aunque pudiera parecer que la pretensión deducida en amparo no es la misma que se ejercitó en la vía jurisdiccional ordinaria (en la que solicitó la notificación de la Sentencia dictada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial a efectos de interponer recurso de apelación; pretendiendo, ahora, sin embargo, la nulidad de todas las actuaciones y la retroacción al momento del emplazamiento para poder comparecer), lo cierto es que la queja por no haber sido emplazado se aprecia ya en el primer escrito procesal de la parte, en el que solicitaba, tras haber tenido conocimiento extraprocesal de la Sentencia dictada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, que se le notificase la Sentencia y se le confiriese plazo para formular recurso de apelación.

b) En segundo lugar, manifiesta el Ministerio Fiscal que, a pesar de que no se acaba de concretar en la demanda cuál es el derecho fundamental que se considera vulnerado, parece que no puede ser otro que el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) a cuya configuración se han referido numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional, destacando el Fiscal la STC 67/2010. Resume a continuación la mencionada doctrina, indicando el contenido del derecho de acceso a la jurisdicción: la aplicabilidad en este ámbito del principio pro actione; la necesidad de motivación reforzada de las decisiones de inadmisión fundadas siempre en causa legal,

pudiendo ser una de estas causas la falta de legitimación activa por ausencia de derecho o interés legítimo; la caracterización del interés legítimo en el orden contencioso-administrativo como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición) de forma tal que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, tratándose de un interés específico, actual y real y no hipotético o futuro; la verificación de que la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica no equivale necesariamente a un contenido patrimonial; la constatación de que la apreciación de quién posee legitimación activa es, en principio, una cuestión de legalidad ordinaria que, sin embargo, debe ser interpretada conforme al principio *pro actione* evitando decisiones de inadmisión que por su rigorismo o formalismo excesivo se revelen desfavorables para la efectividad del derecho concernido o resulten desproporcionadas; y en fin, que lo anterior, no significa en modo alguno la relativización o devaluación de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por las leyes.

c) Ya en lo concerniente, específicamente, al cumplimiento del deber de emplazamiento en los procesos contencioso-administrativos, recuerda en sus alegaciones el Ministerio fiscal, con cita de la STC 242/2012, de 17 de diciembre, FJ 3, que la garantía del derecho reconocido en el art. 24.1 CE exige la efectividad de la comunicación de los actos procesales a quienes ostenten algún derecho o interés legítimo; que la obligación de velar sobre la correcta constitución de la relación jurídico-procesal pesa sobre los órganos judiciales; que para que la falta de emplazamiento tenga relevancia constitucional es necesaria la concurrencia de tres requisitos: que el demandante de amparo sea titular de un interés legítimo o de un derecho propio, que sea identificable por el órgano jurisdiccional (con base en la información que figure en el expediente administrativo, escrito de interposición del recurso o demanda) y que se haya causado al demandante una indefensión material, que no puede apreciarse cuando el demandante tuvo conocimiento extraprocesal del asunto y por su propia pasividad no se personara.

d) Trasladando la doctrina constitucional resumida al caso aquí planteado resulta, a juicio del Ministerio Fiscal, lo siguiente: i) que la Sentencia dictada en el procedimiento de responsabilidad patrimonial por la que se condena al Ayuntamiento de Canet

afectaba a los derechos e intereses legítimos del demandante de amparo puesto que en ella se atribuía al demandante una participación relevante en el hostigamiento que desembocó causalmente en el resultado lesivo sufrido por el Sr. Joaquín Bernard Trullenque; ii) que ya del escrito de responsabilidad dirigido por éste al Ayuntamiento de Canet resultaba evidente la atribución al jefe de la Policía Local, Sr. Pere Nolla, de una muy importante participación en los hechos que fundaban esa reclamación de modo que era fácilmente imaginable que el procedimiento ordinario pudiera desembocar en una resolución como la indicada; iii) que el demandante de amparo era fácilmente identificable tanto por la Administración demandada como por el Juzgado Contencioso-Administrativo y que iv) no obra ningún dato en las actuaciones que permita afirmar que el demandante de amparo tuviera un conocimiento extraprocesal del pleito. Por todo ello la demanda, concluye el Fiscal, debe ser estimada.

e) La conclusión anterior sería todavía más evidente, arguye el Fiscal, si se centrara la cuestión en la negativa del Juzgado a notificarle la Sentencia para la eventual interposición de un recurso de apelación, puesto que en ese momento, con la información ofrecida por la representación del demandante, en modo alguno podía deducirse que careciese de legitimación a los fines por él solicitados. Y lo mismo puede decirse, continúa argumentando el Fiscal, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que ignoró el escrito presentado por el demandante en el que comunicaba que se había iniciado una acción de regreso contra él.

f) En definitiva, entiende el Fiscal que la ausencia de emplazamiento personal del demandante supuso la infracción de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) originada tanto por la actividad de la Administración —al no llevar a cabo los emplazamientos debidos— como por la del órgano judicial —que no comprobó que se realizaran las debidas notificaciones—. El reconocimiento del amparo habrá de dar lugar, concluye el Fiscal, a la anulación de la sentencia y autos impugnados, con retroacción de las actuaciones al momento en que hubo de ser emplazado.

10. No formuló alegaciones el Ayuntamiento de Canet de Mar.

11. Por providencia de 28 de enero de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de febrero del mismo año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El demandante de amparo impugna el Auto de 30 de octubre de 2014, dictado por la Sección Cuarta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que declara la inadmisión del recurso de apelación contra el previo Auto de 4 abril de 2014, del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona, que le negó la legitimación para recurrir la Sentencia del citado Juzgado dictada en procedimiento de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Canet de Mar, habiéndole denegado la notificación de la Sentencia mediante diligencia de ordenación de 21 de noviembre de 2013. Denuncia el demandante la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al no haber sido emplazado en el procedimiento de responsabilidad dirigido contra la Administración, sin aceptarse su personación cuando tuvo conocimiento del mismo, argumentando los órganos judiciales su carencia de legitimación por ausencia de interés legítimo. Sin embargo, a su juicio, la concurrencia de éste resulta evidente, toda vez que, tras resultar condenado el Ayuntamiento al abono de una indemnización y renunciar a apelar tal condena, se ha incoado una acción de regreso contra su persona (que se encuentra actualmente suspendida mientras se resuelve este recurso de amparo, por resolución de la instructora del expediente).

El Fiscal solicita el otorgamiento del amparo por entender efectivamente producida la lesión denunciada por el actor, con los argumentos expuestos en los antecedentes de hecho de esta resolución. Por su parte, la representación del reclamante, que vio satisfecha la responsabilidad patrimonial solicitada en la instancia, se opone a la estimación del recurso de amparo aduciendo que la vulneración invocada no ha tenido lugar, al carecer el demandante de legitimación en el procedimiento de responsabilidad patrimonial y disponer todavía del procedimiento de la acción de regreso para hacer valer sus derechos e intereses.

2. Conviene precisar con carácter previo que, pese a la cierta confusión que se advierte en el recurso en este punto, el derecho que el demandante de amparo viene a considerar materialmente vulnerado es el de la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Este es el prisma bajo el que debe analizarse y resolverse la problemática suscitada, pues la declaración de ausencia de legitimación a la que se opone el recurrente le habría supuesto, en esencia, según se desprende de su alegato, la imposibilidad de participar en el proceso judicial en defensa de sus intereses. Así lo afirma en su escrito de demanda, concretando el objeto de su

discrepancia en lo que considera una “indebida denegación de personación de un titular de un interés legítimo en un procedimiento judicial que podría culminar con una Sentencia con efectos positivos de cosa juzgada material adversos para él”, circunstancia que su escrito de alegaciones evacuando el trámite del art. 51 LOTC —en el que precisa el inicial y más confuso del recurso de amparo— relaciona con la inaplicación de los arts. 21.1 y 49.1 LJCA en cuanto al emplazamiento al proceso, aunque cite también, de una manera que parece accesoria o subordinada y por lo que atañe al derecho a formalizar un sucesivo recurso de apelación, la infracción del art. 82 LJCA.

Al respecto es necesario traer a colación una reiterada doctrina constitucional que ha venido resaltando la importancia, en todos los órdenes jurisdiccionales, de la efectividad de los actos de comunicación procesal y, en particular, del emplazamiento, a través del cual el órgano judicial pone en conocimiento de quienes ostentan algún derecho o interés la existencia misma del proceso, dada la trascendencia que estos actos revisten para garantizar el derecho reconocido en el art. 24.1 CE. Por esta razón pesa sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídico-procesal, sin que, claro está, ello signifique exigir al Juez o Tribunal correspondiente el despliegue de una desmedida labor investigadora (entre otras, STC 136/2014, de 8 de septiembre, FJ 2).

En particular, en relación con los emplazamientos en la jurisdicción contenciosa-administrativa, hemos insistido en numerosas resoluciones en la necesidad del emplazamiento personal de quienes están legitimados para comparecer como demandados o coadyuvantes en procesos que inciden directamente en sus derechos e intereses cuando fueran conocidos e identificables a partir de los datos que figuren en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, en el expediente administrativo o en la demanda, suponiendo la falta de dicho emplazamiento en estos casos una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, STC 241/2006, de 20 de julio, FJ 4, y las que allí se citan: SSTC 97/1991, de 9 de mayo, FJ 2; 100/1994, de 11 de abril, FJ 2; 122/1998, de 15 de junio, FJ 3; 126/1999, de 8 de marzo, FJ 3; 1/2000, de 17 de enero, FJ 3; 102/2003, de 2 de junio, FJ 2; 102/2004, de 2 de junio, FJ 3; 207/2005, de 18 de junio, FJ 2; 246/2005, de 10 de octubre, FJ 3, y 124/2006, de 24 de abril, FJ 2).

En consonancia con ello, desde ese prisma que, como se observa, vincula el derecho a la legitimación pasiva con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), para el otorgamiento del amparo por falta de emplazamiento personal en el proceso contencioso-administrativo tres son los requisitos que viene exigiendo la doctrina constitucional que ha sido citada:

a) La titularidad por el demandante de amparo, al tiempo de la iniciación del proceso, de un derecho o interés legítimo y propio susceptible de afectación en el proceso contencioso-administrativo en cuestión, lo que determina su condición de demandado o coadyuvante.

b) La posibilidad de identificación del interesado por el órgano jurisdiccional, atendiendo especialmente a la información contenida en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda.

c) Por último, que el recurrente en amparo haya sufrido como consecuencia de la omisión del emplazamiento una situación de indefensión real y efectiva, conectándose así legitimación pasiva y prohibición de indefensión. Indefensión que, en cambio, no concurre cuando el interesado tenga conocimiento extraprocesal del asunto y, por su propia falta de diligencia, no se persone en la causa.

3. Efectuadas las anteriores consideraciones, debemos responder ahora a la cuestión de si la consideración de que el demandante de amparo carece de legitimación pasiva para ser parte en el proceso de responsabilidad patrimonial promovido contra la Administración por ausencia de un interés legítimo, sostenida por las resoluciones judiciales impugnadas, resulta o no conforme a la doctrina constitucional expuesta.

Para ello conviene partir de una premisa básica: lo que se depura en un proceso de responsabilidad patrimonial, entablado por el perjudicado contra la Administración, no es la eventual responsabilidad del empleado público que haya participado o contribuido a la producción del daño (lato sensu), sino la responsabilidad objetiva de la Administración por cualquier funcionamiento normal o anormal del servicio público, según viene caracterizada en el art. 32.1 de la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de regulación del régimen jurídico del sector público, que entrará en vigor en octubre de 2016, con las salvedades contenidas en su disposición final decimoctava, o en el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

(LPC), aplicable al caso (Ley a la que haremos referencia a partir de este momento), y plasmando en ese marco específico el enunciado del art. 106.2 CE, siempre que la responsabilidad de la Administración sea atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, haya dado lugar a una lesión efectiva (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8).

Precisamente como consecuencia de la voluntad del legislador de clarificar lo concerniente al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración y su control jurisdiccional, con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (y su posterior modificación en el año 1999) se optó por un régimen centralizado en el que las reclamaciones de indemnización contra la Administración, por los daños y perjuicios causados por su personal, han de dirigirse directamente, y en todo caso, contra aquélla, suprimiéndose la posibilidad de promover la acción contra el empleado público causante del daño (excepto en los casos de una eventual responsabilidad por vía penal).

En ese contexto de evolución normativa, el art. 139 LPC ha precisado el elemento causal desencadenante del principio de la responsabilidad objetiva de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos, a saber: que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios, salvo en casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No hace mención la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y no es por tanto objeto que se sustancie en ese proceso, a la identificación del empleado público que haya podido causar el daño que genera la responsabilidad administrativa, ni condiciona la apreciación de ésta a la verificación de la negligencia, culpa o dolo de aquél, perspectiva cuyo examen ni siquiera exige, bastando la acreditación del perjuicio y del nexo entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, que habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas, según señala la disposición normativa.

La regulación de la acción de responsabilidad contra la Administración diseñada por el legislador, en definitiva, implica que el derecho o interés legítimo afectado es el de la persona perjudicada que ejercita la acción para ver reparado el daño objetivo sufrido, siendo la Administración la que actuará en calidad de demandada, sin juzgarse una responsabilidad añadida, distinta y

de carácter subjetivo del personal al servicio de la Administración pública que haya intervenido por acción u omisión en la situación controvertida.

El régimen jurídico de la responsabilidad en esta tipología de casos prevé sin embargo, como cláusula de cierre, que la Administración pueda repercutir sobre el empleado público subjetivamente responsable la cantidad abonada por el funcionamiento de sus servicios públicos, mediante el ejercicio de la acción de regreso prevista en el art. 145 LPC. Una acción de ejercicio obligatorio por la Administración cuando se aprecie la concurrencia de un doble presupuesto: que la acción u omisión del empleado público concernido se haya realizado con dolo, culpa o negligencia graves y, en segundo lugar, que la Administración haya procedido al abono de la indemnización por el daño objetivo causado en razón de ella (acordada bien en una resolución administrativa no impugnada, bien en una sentencia judicial firme).

De los arts. 139 y 145 LPC se sigue, a modo de síntesis, la consideración de dos momentos y la configuración jurídica de dos acciones diferentes, con objetos distintos, aunque secuenciales y encadenadas: la reclamación del perjudicado, primero (garantizando que, de apreciarse un nexo causal entre perjuicio y funcionamiento del servicio público, pueda ser reparado de forma íntegra e inmediata por el daño objetivo que se le haya ocasionado) y la eventual acción de regreso contra el empleado público, después, si se dan los presupuestos establecidos en la norma (responsabilidad subjetiva por dolo, culpa o negligencia graves, de haberse reparado económicamente el daño objetivo derivado del funcionamiento de los servicios públicos).

En suma, el tenor literal de los preceptos de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común concernidos acredita inequívocamente que no es condición de la segunda acción, o de regreso, que la acción u omisión dañosa, el dolo, culpa o negligencia graves, potencialmente imputables a un concreto empleado público, fueran objeto de enjuiciamiento, ni de declaración probatoria como causante del perjuicio, en el primer proceso de responsabilidad objetiva de la Administración. En lo referido a ese proceso antecedente únicamente se dispone, y es cuestión bien distinta sin sombra de incertidumbre, que los particulares afectados hayan demandado a la Administración "las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio" (art. 145.1

LPC); esto es, por el daño objetivo, con el resultado de una reparación económica reconocida.

Esto así, conforme a una lectura sistemática de la regulación legal, la tutela propia del derecho a no sufrir indefensión impone de manera natural la siguiente conclusión: los razonamientos que pueda contener la fundamentación jurídica de la Sentencia del primer proceso (responsabilidad objetiva de la Administración) o las afirmaciones de la resultancia fáctica derivadas de la prueba practicada que puedan referirse a la responsabilidad subjetiva de autoridades o personal de la Administración, si se hubiera llegado a formular o desplegar con ocasión del examen el daño objetivo aducido, no podrán acarrear en ninguna circunstancia, en tanto que no constituyen el objeto del proceso de responsabilidad objetiva, un efecto positivo de cosa juzgada material en los procedimientos ulteriores que enjuicien la responsabilidad subjetiva de los empleados públicos. O por expresar la idea en palabras de nuestra jurisprudencia: no se produce un efecto de predeterminación o vinculación conforme al cual el Juez posterior haya de partir necesariamente de la previa declaración judicial firme, cuando tenga que decidir sobre una pretensión de la que sea elemento prejudicial lo ya juzgado por aquélla, ni tampoco, por igual razón, el juzgador quedará sujeto a los hechos que hubieran sido declarados probados a la hora de abordar, en el proceso sucesivo, la imputación subjetiva del daño.

Ciertamente, no hay determinación clara en la regulación legal en cuanto al cauce a través de cual apreciar la posible concurrencia del dolo, culpa o negligencia graves de autoridades y personal de la Administración. Ante tal silencio, no cabe descartar que la Administración pudiera querer sostener su existencia en lo que pudo razonarse o probarse en el proceso de responsabilidad objetiva. Pero incluso si fuera de ese modo, convirtiendo aquellas declaraciones en el soporte aducido para dinamizar el procedimiento del art. 145 LPC, tal circunstancia no permitiría soslayar que el primer proceso no sustanció responsabilidad subjetiva alguna que opere con el efecto positivo de la cosa juzgada material. Prueba de ello es el propio procedimiento que regula el art. 21 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en desarrollo del art. 145.2 LPC; trámite y garantías que carecerían de sentido si existiera predeterminación fáctica o vinculación jurídica, desde un prisma de imputación subjetiva, a lo declarado, en su caso, por la Sentencia que juzgo la responsabilidad objetiva de la Administración.

De acuerdo con esa conclusión, no causaron indefensión las resoluciones impugnadas que apreciaron la falta de legitimación del demandante de amparo para ser parte en el proceso de responsabilidad objetiva de la Administración por ausencia de interés legítimo, toda vez que la declaración de responsabilidad de la Administración no comporta, automáticamente, beneficio o perjuicio alguno en su esfera jurídica. Será en un momento posterior, en el del ejercicio de la acción de regreso (iniciada en este caso según consta en la documentación aportada en la demanda de amparo) o en el de la eventual incoación de un expediente sancionador, donde el demandante podrá formular alegaciones, proponer y practicar la prueba admitida y, en su caso, recurrir en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa la resolución definitiva y firme que se dicte, manteniéndose así indemnes sus posibilidades de defensa.

Descartada, pues, la lesión del derecho fundamental denunciada en esta sede constitucional, procede desestimar el amparo solicitado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Pere Nolla.

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

Dada en Madrid, a uno de febrero de dos mil dieciséis.

Convocatorias XHMTL Valid Accessibility AA Validate ©2008 Tribunal Constitucional de España | Aviso jurídico