

JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ SALINAS

RETROACCION DE ACTUACIONES POR DEFECTO DE NOTIFICACION EN LA APERTURA DE INFORMACION PUBLICA DE LOS ESTATUTOS DE UNA JUNTA DE COMPENSACION (SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 22 DE ABRIL DE 1980).

I. ANTECEDENTES

1. Tramitado el Proyecto de Estatutos de la Junta de Compensación del Polígono L del Plan Especial de la Avenida de la Paz, éstos reciben definitiva aprobación de la COPLACO el 12 de mayo de 1971.

2. Doña Felisa C. C., propietaria de una finca en dicho Polígono, en momento alguno recibe citación o notificación personal al respecto.

3. Al no haberse incorporado la mencionada doña Felisa a la Junta de Compensación dentro del plazo, queda planteado el tema de la expropiación de su finca a favor de dicha Junta, integrada, precisamente, por los propietarios redactores del Proyecto y los incorporados dentro de plazo.

4. Doña Felisa interpone recurso contra aquella aprobación de COPLACO, siendo estimado por resolución del Ministerio de la Vivienda el 17 de octubre de 1975. En dicha resolución se acuerda la anulación y que se retrotrayeran las actuaciones al momento procedimental oportuno al efecto de que doña Felisa sea citada a información pública y los acuerdos adoptados también notificados personalmente.

5. La indicada Junta de Compensación del Pinar de Chamartín interpone entonces recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, siendo desestimado por la Sala Tercera de la Territorial de Madrid en Sentencia de 25 de enero de 1978.

6. Promovida apelación por la Junta recurrente, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo la desestima aceptando en la sentencia los considerandos de la apelada.

II. LA SENTENCIA DE 22 DE ABRIL DE 1980

En esta sentencia, de la que fue Magistrado ponente el excelentísimo señor don J. L. Ponce de León y Beloso, se aceptan los *considerandos de la apelada*:

«1.º Que por la Junta de Compensación del Polígono número 1 del Plan Especial de la Avenida de la Paz, también denominada abreviadamente Junta de Compensación Pinar de Chamarín, *se impugna la resolución* del Subsecretario del Ministerio de la Vivienda, adoptada en ejercicio de competencias delegadas por el Ministro del Departamento, *estimatoria del recurso de alzada entablado por la condenanda* en este proceso, Doña Felisa C. C. contra el acuerdo de la COPLACO, de fecha 12 de mayo de 1971, que aprobó definitivamente el Proyecto de Estatutos y de Construcción de la Junta de Compensación del mencionado Polígono, acto administrativo que además ordenó retrotraer las actuaciones para llevar a cabo la citación personal de la indicada señora, propietaria de una finca integrada en el Polígono, a fin de que la misma pudiera manifestar su voluntad de incorporación a la Junta.

2.º Que *la fundamentación jurídica de la estimación del recurso de alzada* se encuentra en la infracción de los artículos 42.1 de la Ley del Suelo de 1956 y 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues *ninguno de los actos* administrativos de aprobación inicial, provisional y definitiva de los invocados Proyectos han sido *notificados* personalmente a quien —como la codemandada— tenía la condición de propietario de terrenos comprendidos dentro del área espacial afectada por aquéllos, habiéndose comunicado los mismos mediante publicaciones en Boletines Oficiales y anuncios en tableros de anuncios y periódicos, lo que no es bastante en el supuesto controvertido, ya que la primera de las normas citadas exigen, repetimos, la notificación personal de los propietarios.

3.º Que frente a tal argumentación, *la parte demandante sostiene*: 1.º Que la publicación llevada a cabo en la forma antedicha cumple por completo con lo exigido por el artículo 42.1 de la Ley del Suelo y artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo; 2.º Que *los datos registrales no eran suficientes* para dar a conocer el domicilio de la codemandada, pues este extremo no luce en la inscripción de la finca, y 3.º Que el empadronamiento de tan repetida señora en el Ayuntamiento de Madrid era completamente desconocido por la COPLACO y por la Junta recurrente, por todo lo cual llega a la conclusión de la inexigibilidad de la notificación personal y de *la suficiencia de las publicaciones efectuadas por tratarse de personal con ignorado domicilio*, de suerte que aquélla ya no podrá adherirse a la Junta de Compensación, quedando sujeta (art. 125.3 de la Ley del Suelo) al expediente de expropiación forzosa de la finca de su propiedad.

4.º *Que la tesis actora es por completo rechazable*, pues como ya informó la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Vivienda (en 16 de octubre de 1975), el concepto de domicilio desconocido sólo puede referirse al hecho de que el desconocimiento continúe, no obstante las averiguaciones racionalmente hechas al efecto, no pudiendo legítimamente considerarse desconocido el domicilio de un titular registral y, por tanto, otorgante de la escritura pública que determinó la inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca afectada por el expediente, donde necesariamente constará tal domicilio, máxime si, como resulta de la certificación aportada al expediente librada por la Secretaría del Ayuntamiento de Madrid, dicha persona interesada (artículo 23.b. de la Ley de Procedimiento Administrativo y artículos 295 y 296 R. O. F.) está debidamente empadronada como nacida en Madrid, con residencia continuada en esta capital durante sesenta y tres años y con inalterable domicilio detalladamente señalado.

5.º *Que cuando se exige la notificación personal* (arts. 42.1 de la Ley del Suelo y 23.3 y 25 del Decreto 1006/1966) no es suficiente la publicación del acto administrativo, pues dice el artículo 315 del R. O. F. que 'la falta de notificación no podrá suplirse con la publicación del acto o acuerdo en el Boletín, sino en el caso de que se ignore el domicilio de la persona a quien haya de notificarse una resolución', ignorancia que no es posible mantener en el supuesto controvertido; la omisión de tal trámite constituye un defecto de forma determinante de indefensión, y por ello, de anulabilidad del acto definitivo (artículos 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 293 del R. O. F.) y como así lo ha entendido la resolución impugnada resulta clara su conformidad a Derecho, con la consiguiente desestimación del recurso.

6.º *Que no se aprecian razones determinantes de expresa imposición de costas».*

El Tribunal Supremo insiste en considerandos propios:

Primer considerando: Que el tema que se suscita en esta apelación esencialmente radica, en si resulta adecuado lo resuelto por el acto administrativo que por la Entidad recurrente se impugna y que a su vez fue ratificado en la sentencia que se recurre, que ordenó retrotraer las actuaciones practicadas al momento de tener que notificar personalmente a la aquí interesada y propietaria de la finca integrada en el Proyecto de Estatutos de Constitución de la Junta de Compensación del Polígono a que este recurso se refiere el mismo, puesto que, aprobado, era requisito esencial llevar a cabo tal notificación a fin de que tal interesada manifestara su voluntad del derecho que le asistía con respecto a dicho Proyecto; o si por el contrario, de acuerdo con la tesis que se sostiene por la Entidad apelante, por tratarse de persona la expresada propietaria con ignorado domicilio, toda vez eran insuficientes los datos que existían sobre el mismo, no

era exigible la indicada notificación personal, siendo entonces suficiente la forma de publicidad llevada a efecto en este caso para su cumplimiento, con arreglo a la legalidad dispuesta en este supuesto, y por tanto no podía ya adherirse a la citada Junta de Compensación, habiendo de quedar por tanto sometida a la correspondiente expropiación forzosa de la finca de su propiedad, conforme fue resuelto por la COPLACO.

Segundo considerando: Que planteada en los anteriores términos la cuestión litigiosa, es imprescindible cumplir con lo dispuesto en el artículo 42, número 1.º, de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo de 1956 y que está reproducido en el artículo 54, número 1.º, de su Texto Refundido de 9 de abril de 1976, según los que los planes y proyectos se elevarán al Ayuntamiento y serán tramitados conforme a lo previsto en la Sección 4.ª, con citación personal para la información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquéllos, por lo que *se trata de un trámite esencial el de la información pública y por tanto el de la citación personal de tales propietarios, y por consiguiente, es indudable que su omisión produce asimismo la indefensión de los afectados, y en consecuencia, determina su anulabilidad*, según lo previsto en el artículo 48, párrafo 2.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y aun en el caso de haberse prescindido de dicha citación personal alegando desconocimiento de su domicilio, es también imprescindible haberse dado amplia y detallada publicidad informativa de los planes o proyectos de que se trata, para el debido conocimiento de cuantos sean interesados en los mismos, y bajo la declaración en otro caso de incurrir de igual modo en su anulabilidad por falta del adecuado cumplimiento de dicho trámite esencial del procedimiento.

Tercer considerando: Que a la vista de ello resulta, que al propio tiempo y en defecto de la mencionada citación personal a la interesada, *siempre serían exigibles para su debido cumplimiento las formalidades establecidas en estos casos por el artículo 80, número 3.º, de la referida Ley de Procedimiento Administrativo* cuando dispone, que si los interesados en un procedimiento son desconocidos o se ignora su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncios en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio o residencia, así como en el *Boletín Oficial del Estado o de la Provincia*, mas esta forma subsidiaria de realizarse esa notificación cuando debía ser la misma personal, necesita reunir determinados requisitos formales para que surta efectos y que en este caso, desde luego, no se han cumplido conforme resulta del propio examen de su publicación, pues entonces dicho incumplimiento dará lugar a un defecto de trámite y consiguiente indefensión, de tal modo que dicha notificación no será válida a tenor del citado artículo 48, número 2.º, de la expresada Ley procedimental, y a fin de evitar con ello se produzca una situación de incertidumbre para tales interesados con los naturales perjuicios para sus legítimos derechos y que originarían las pertinentes acciones impugnatorias;

de todo lo cual se desprende la necesidad en el acto objeto de esta impugnación, de que a falta de su citación personal siempre su notificación habría de haber tenido la debida y adecuada publicidad, tanto en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio o residencia —cuando hubiera constancia de esto según ocurre en este caso—, como asimismo, indistintamente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o de la *Provincia*, con los requisitos formales pertinentes para que sea eficaz tal publicidad, *especialmente con la debida determinación y concreción de los bienes afectados y la identidad de sus respectivos propietarios*, datos precisos para su adecuada eficacia y validez y que en este caso resulta se omitieron al haberse prescindido de los mismos en los respectivos anuncios oficiales, por lo cual tampoco, y aun a falta de la citación personal que correspondía realizar, es posible tener por fehaciente dicha notificación subsidiaria, a los efectos del cumplimiento del indicado requisito formal.

Cuarto considerando: Que una vez sentado lo que antecede, la lógica conclusión ha de ser la que se sustenta en la sentencia apelada y que también es la que comparte el Ministerio de la Vivienda, puesto que cualquiera que sea el supuesto aquí aplicable con respecto a la constancia o no de la residencia y domicilio de la propietaria afectada, siempre la forma de llevar a cabo su citación y notificación adolece de ser defectuosa conforme a los preceptos legales reguladores de esta materia en estos casos, y por tanto, resulta evidente el acordar a causa del incumplimiento de dicho esencial trámite y consiguiente indefensión para la interesada, la anulabilidad del acto que indebidamente lo resolvió y en su consecuencia confirmar la sentencia apelada y la resolución administrativa impugnada ante esta vía jurisdiccional, que de este modo así se han pronunciado.

Quinto considerando: Que no se aprecian motivos en los litigantes determinantes de una expresa imposición de costas en ninguna de las instancias, a tenor de los artículos 81 y 131 de la Ley Jurisdiccional.

III. COMENTARIO

1. Introducción: Valor del análisis de sentencias

La función de los Jueces no consiste en hacer literatura, ni en resolver los litigios con estética y lógica jurídica incuestionables; más sencillamente los Jueces deben impartir justicia.

No obstante, la *importancia* y *trascendencia* de sentencias, como las del Tribunal Supremo, por ejemplo, debiera hacer que los Magistrados se cuidaran de ofrecer con claridad la doctrina que con ocasión del concreto litigio establezcan o reiteren.

Conocida es la manipulación de que son objeto las sentencias del Tribunal Supremo con la finalidad de fundamentar determinadas posi-

ciones argumentales de las partes en los contenciosos. No estaría de más en este sentido que los propios Magistrados evitaran ambigüedades y oscuridad en sus pronunciamientos.

A un lado la calidad lingüística, gramatical o literaria de las resoluciones, resulta inexcusable que la doctrina ofrecida lo sea con claridad. Claridad, que exigiría una exposición del *supuesto de hecho* del que partiría y en el que se fundamentaría la argumentación jurídica de la resolución, así como una *argumentación* integrada por los suficientes y necesarios pasos lógicos que, a su vez, deberían darse sobre bases suficientemente fundadas.

Hay sentencias de una estética y lógica admirables, cuya simple y primera lectura ofrece un panorama nítido del tema que tratan.

Otras, sin embargo, son difíciles y exigen un cierto esfuerzo: el camino argumental utilizado no resulta trazado con exactitud, en determinados pasos se advierte inestabilidad de la base escogida, incluso el punto de partida no se expone suficientemente, ni se fija con exactitud. Tales sentencias, aunque en su fallo resulten totalmente justas y ajustadas al Ordenamiento Jurídico, no dejan de plantear problemas a la hora de ser utilizadas como precedente judicial, por ejemplo. Pero tales sentencias ofrecen un interesante ejercicio equiparable a cualquier pasatiempo: rellenar lo que aparece en blanco, detectar los posibles errores, *reconstruir los pasos dados*, averiguar el significado de lo que se expone...

De lo expuesto, que quede de manifiesto la importancia que cualquier análisis de jurisprudencia tiene para adquirir e incrementar la inexcusable sensibilidad jurídica de quienes con más o menos profesionalidad dedican algún tiempo al Derecho.

Ejemplos de lo que se ha dicho pueden encontrarse en cualquier comentario de jurisprudencia que esta Revista, por ejemplo, viene ofreciendo.

2. Exigencia de notificación

a) *Notificación de actos de trámite a quienes no iniciaron el procedimiento administrativo*

Según el apartado 1.º del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo (L. P. A.):

«Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses».

Dejando a un lado el tema de la eficacia, jurídico-material o procesal, del acto notificado en relación con el notificador, algo resulta patente del precepto transcrito: que las resoluciones deben notificarse a los interesados Ello en los términos de los siguientes apartados del mismo artículo y del siguiente (1).

(1) Según los apartados 2, 3 y 4 del artículo 79 de la L. P. A.:

«2. Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días a partir de la resolución o acto que se notifique y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo

Dos temas, sin embargo, se plantean. Uno sería el de concretar el concepto de interesados, ya que sólo a éstos es preceptivo notificar. Otro tema es el de la notificación de actos administrativos que no sean resoluciones, es decir, si es preceptivo notificar actos de trámite.

El concepto de interesados, así como su posición en el procedimiento administrativo, explica claramente el ordenamiento general sobre el problema. Veámoslo

Según el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«Se considerarán interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos.
- b) Los que sin haber iniciado el procedimiento ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquéllos cuyos intereses legítimos personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva».

Dejando a un lado a aquellos interesados que, por serlo, puedan iniciar un procedimiento y, además, lo inician (apartado a), el tema es el de la posición jurídica de aquellos otros administrados que no inician el procedimiento (por haberse incoado por otros o de oficio).

Muy sintéticamente podría decirse que la posición de los interesados en el procedimiento se concreta en la posibilidad de intervenir en el mismo. Intervención que tiene un doble aspecto.

Por un lado, informarse (2). Según el artículo 62 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes».

para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente.

3. Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente.

4. Asimismo surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubiera omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.»

Y según el artículo 80 de la misma Ley:

1. Las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado, y se dirigirán en todo caso al domicilio del interesado o al lugar señalado por éste para las notificaciones. Si se tratase de oficio o carta se procederá en la forma prevenida en el número 3 del artículo 66, uniéndose al expediente el resguardo del certificado.

2. De no hallarse presente el interesado en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su parentesco o la razón de permanencia en el mismo.

3. Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos o se ignore su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el *Boletín Oficial del Estado* o de la provincia.»

(2) Sobre el tema trató el comentario aparecido en el número 538 de esta Revista.

Por otro lado, hacer alegaciones. Según el artículo 83 de la misma Ley:

«Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento y siempre con anterioridad al trámite de audiencia, aducir alegaciones que serán tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución».

y según el artículo 91:

«1. Instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

2. La audiencia será anterior al informe de la Asesoría Jurídica o al dictamen del Consejo de Estado.

3. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado».

Pero volvamos al concepto de interesado. Del artículo 23 (apartados *b*) y *c*) se desprende una distinción entre titulares de derechos y simples ostentadores de un interés cualificado. A los primeros se les considera interesados sin más. Sin embargo, a quienes no son titulares de un verdadero derecho que pueda resultar directamente afectado por la resolución, para considerarles interesados es preciso que *se personen en el procedimiento*.

Esta distinción ofrecida por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo tiene un claro reflejo en la posición jurídica que cada tipo de administrado tiene en el procedimiento. Y es que, efectivamente, si, como acabamos de indicar, se trata de administrados que no han iniciado el procedimiento, aunque sean interesados, para que pueda considerarse efectiva su posibilidad de informarse y hacer alegaciones, lo primero que deben saber es que tal procedimiento se ha iniciado. Pues bien, a este respecto dispone el artículo 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo lo siguiente:

«Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal se advierte la existencia de interesados comprendidos en el apartado *b*) del artículo 23 y que no hayan comparecido en el mismo, se comunicará a dichas personas la tramitación del expediente».

Es decir, que a los titulares de derechos (apartado *b*) del art. 23) debe notificárseles la tramitación del procedimiento y, con independencia de que se personen o no en el mismo, tienen «derecho» a conocer la existencia del procedimiento. Y, por el contrario, los ostentadores de un interés cualificado, que no llega a ser derecho subjetivo (apartado *c*) del art. 23), aunque pueden informarse y hacer alegaciones, no tienen «derecho» a conocer, mediante notificación, la existencia del procedimiento, debiendo, consi-

guientemente, enterarse por otras vías Sólo desde que se personen en el procedimiento tendrán ese «derecho» a las notificaciones de actos de trámite que les afecten.

b) *El tema de las informaciones públicas*

En algunos procedimientos la información pública aparece como trámite obligado. Su significación tiene distinto alcance según los casos.

En términos generales, y en primer lugar, la información *pública* viene a significar una apertura del procedimiento a quienes no son «interesados» según el concepto legal: el *público* puede informarse y hacer alegaciones. Ello implica que, lógicamente, el medio de poner en conocimiento la existencia del procedimiento y la posibilidad de *informarse e informar* sea la *publicación*.

La existencia de información pública, significa, además, que a los interesados no titulares de derechos, pero interesados según el concepto legal (apartado c) del art. 23, y art. 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo), se les da oportunidad de conocer la existencia del procedimiento por medio de aquella publicación.

Lo dicho, desde el punto de vista de la ampliación de perspectivas a los administrados. Ahora bien, la existencia de información pública ofrece también una perspectiva contraria, al menos como posible planteamiento.

Aparte la concreción en el tiempo o período de información pública que supone para la información, receptiva o activa, por parte de los interesados en relación con el tema de las notificaciones personales la cuestión es patente. ¿A los titulares de derechos debe notificárseles personalmente la existencia del procedimiento? ¿Basta respecto de ellos la publicación? Por otro lado, ¿a quienes se personen en el procedimiento deben notificárseles los trámites y actos, en cuanto interesados?

En el supuesto de la sentencia comentada todo el tema se resume en el de la notificación a un titular de derecho subjetivo, en un procedimiento especial en el que hay información pública: Aprobación de los Estatutos de una Junta de Compensación (3).

c) *Necesidad de notificar a los propietarios del Polígono la apertura del trámite de información pública de los Estatutos de una Junta de Compensación*

La sentencia comentada entiende preceptiva la notificación a los propietarios cuando se abre la información pública con base en el artículo 42-1 de la Ley del Suelo de 1956 (actual art. 54-1 del Texto Refundido). Así, en el principio del quinto considerando de la apelada y en el segundo propio del Tribunal Supremo. En la sentencia apelada también se hace referencia a los artículos 22-3 y 25 del Reglamento de Reparcelaciones.

Según el artículo 41-1 antiguo, y actual 54-1 de la Ley del Suelo:

(3) Al tema de la información pública en el procedimiento de aprobación de Planes de Urbanismo y, en especial, de la citación a los propietarios hizo referencia al comentario del número 539 de esta Revista, planteándonos entonces problemas próximos a los del presente comentario.

«Los Planes y Proyectos se elevarán al Ayuntamiento y serán tramitados conforme a lo previsto en la Sección cuarta, con citación personal para la información pública de los propietarios de los terrenos comprendidos en aquéllos».

Es de notar al respecto que, aunque clara, la exigencia de citación lo es con referencia a Planes y Proyectos. Proyectos sin cualificar, pero que del contexto de la norma (el art. 52-1 se refiere a los Proyectos de *urbanización*) resultaría forzado entender incluidos los de *compensación*. Sin embargo, la conclusión es correcta: No por ser posible una interpretación del precepto que incluya en el mismo los proyectos de compensación. Tampoco por la posibilidad de analogía entre tramitación de estos proyectos y las de los Planes y otros proyectos. Más sencillamente, la solución es correcta, porque el artículo 124 de la Ley de 1956, en su apartado 5 disponía claramente que:

«la aprobación de los proyectos de compensación requerirá los mismos trámites que los de los Planes de ordenación urbana».

Esta es la pieza que falta a la sentencia comentada para poder comprender el tema en su amplitud (4).

Por otro lado, la sentencia apelada, que no el Tribunal Supremo en sus propios considerandos, hace referencia a los artículos 23-3 y 25 del Reglamento de Reparcelaciones.

Según el artículo 23-3 del citado Reglamento:

«Se notificará la aprobación (inicial) a los interesados a que se refiere el artículo 20-1-d)... y, en su caso, se estará a lo dispuesto en el artículo 25-2».

Los interesados a que se refiere el 20-1-d), son los propietarios y titulares de derechos reales y situaciones jurídicas sobre las fincas, respecto de las que en el expediente se exige indicación de sus nombres y apellidos, domicilio y datos de la inscripción de sus derechos, salvo que fuesen desconocidos, en cuyo caso se hará constar así en el expediente.

Resulta claro, por tanto, que es necesario notificar personalmente a los propietarios, pero en el caso de Proyectos de Reparcelación.

Aquí, la analogía resulta necesaria y clara. Además de ser exigible la notificación con base en lo dispuesto para los planes por remisión expresa de la Ley, lo es también si se tiene en cuenta que lo es en los supuestos de Reparcelación, ya que el Proyecto de Compensación no es sino el equivalente en el sistema de compensación a aquel proyecto en el sistema de cooperación. Así lo ve la sentencia apelada en su quinto

(4) Es de señalar que el vigente texto de la L. S. respecto de la aprobación de los proyectos de Bases y Estatutos de las Juntas de Compensación dice que:

«Con anterioridad a la resolución que se adopte se dará audiencia a los demás propietarios» (los que no presenten dichos proyectos).

Es decir, que según el vigente Texto legal hoy queda fuera de duda la exigencia de la citación, dado el sentido que en el contexto del ordenamiento tiene la «audiencia». Artículo 91 de la L. P. A., por ejemplo.

considerando y así lo acepta el Tribunal Supremo, aunque éste no utilice expresamente tal argumentación complementaria (5).

A lo anterior cabe añadir la referencia que la sentencia apelada hace (final del cuarto considerando) al artículo 23-b) de la Ley de Procedimiento Administrativo, significándose que, además de la legislación especial, principios generales del ordenamiento jurídico administrativo, según antes veíamos, empujan a entender exigible la notificación.

3. Notificación a personas de ignorado domicilio

a) *El apartado 3 del artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo*

Según el apartado 3 del artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo:

«Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos o se ignore su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el *Boletín Oficial del Estado o de la Provincia*».

Lógicamente, si se desconoce al interesado o se desconoce su domicilio, no será posible la notificación «personal», con cumplimiento de los requisitos de los apartados 1 y 2 del citado artículo 80. Ahora bien, para poder utilizar la publicación como medio de notificación, lógico es que concurra alguno de los supuestos de hecho que la posibilitan: desconocimiento del interesado o de su domicilio.

Visto que la existencia de información pública no excusa de la notificación personal en el caso, se trata ahora de ver si a doña Felisa se la debió de notificar o no.

b) *Aplicabilidad del apartado 3 del artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo al procedimiento especial del supuesto de hecho*

Según se vio antes, la Ley del Suelo de 1956 no regula especialmente el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las Juntas de Compensación; remite la regulación a la de los planes de ordenación urbana.

(5) Es de señalar que el Texto reglamentario actualmente a tener en cuenta es el Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Decreto 3288/78, de 25 de agosto.

En el Reglamento vigente se regulan como dos fases, en principio, diferenciadas, primero, la aprobación de las Bases y Estatutos, que culmina con la Constitución de la Junta de Compensación (artículos 161 y ss. fundamentalmente), y luego la aprobación del concreto proyecto de compensación, redactado y tramitado dentro de la Junta (arts. 172 y ss. fundamentalmente).

Pues bien, según comienza diciendo el apartado 3 del artículo 161:

«El acuerdo de aprobación inicial, con los proyectos de *Estatutos y bases* de actuación, se publicará en el *Boletín Oficial* de la provincia y se notificará además individualizadamente a todos los propietarios afectados por el sistema de actuación, en cuya notificación se hará mención del *Boletín Oficial* en el que se inserte el aludido acuerdo.»

Con referencia al Proyecto concreto, el artículo 174 comenzará diciendo que:

«El Proyecto de compensación se someterá, *previa audiencia* de todos los afectados por plazo de un mes, a aprobación de la Junta.»

Dichos afectados serán, en principio, los miembros de la Junta, aunque cabría plantear la posibilidad de que existan propietarios no incorporados a la Junta y que mantengan su titularidad sobre las fincas afectadas por no haber sido todavía expropiadas (art. 168 del R. G.; también art. 169).

Pues bien, en la regulación del procedimiento de aprobación de planes de ordenación urbana no se prevee expresamente el supuesto de que los propietarios a quienes se deba efectuar alguna notificación o citación individual sean desconocidos o su domicilio se ignore. La aplicabilidad, aquí, por tanto, del apartado 3 del artículo 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo debe fundarse en el carácter general y supletorio de la Ley de Procedimiento Administrativo no desvirtuado por ninguna especialidad en el supuesto (tanto de planes, como de Estatutos de las Juntas de Compensación) (6). Tal es lo que la sentencia comentada da a entender implícitamente.

Por otro lado, también según antes veíamos, la sentencia apelada utilizaba la analogía con el supuesto de Proyectos de Reparcelación en orden a exigir la notificación. Pues bien, para este aspecto del tema la analogía es perfectamente utilizable, ya que según el artículo 23-3 del Reglamento de Reparcelaciones la citación a información pública de los propietarios del polígono, *en su caso*, se hará en los términos del artículo 25, apartado 2. Y según éste:

«Cuando no constaren los domicilios o hubiere interesados desconocidos o incomparecientes se estará a lo dispuesto en el artículo 2-2 de este Reglamento en relación con el 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

Admitida, por tanto, la analogía con la reparcelación, la conclusión es claramente afirmativa sobre la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo en este punto (7). Así lo da a entender la sentencia apelada (considerando quinto) y así lo acepta el propio Tribunal Supremo.

c) *El concepto de domicilio desconocido*

En la sentencia apelada se llega a la conclusión de que el domicilio de doña Felisa no podía considerarse desconocido y consiguientemente la notificación personal no podía entenderse suplida por la publicación. Al tema se dedica el cuarto considerando, aceptado por el Tribunal Supremo, y en el que se rebate la argumentación de la parte demandante (considerando tercero).

Del análisis del mentado considerando pueden extraerse las siguientes puntualizaciones.

De la lectura, difícil por demás, de dicho considerando, parece desprenderse que el hecho de que doña Felisa tuviese su finca inscrita en el Registro de la Propiedad significa que su domicilio tiene necesariamente que ser conocido.

Al respecto, de entrada, hay que puntualizar que en el Registro no tiene porqué constar necesariamente el *domicilio del titular registral* (artículo 51, regla novena, del Reglamento Hipotecario).

Si la anterior afirmación es la que ha querido verse en la sentencia

(6) En el vigente texto de la Ley del Suelo ocurre lo mismo.

(7) El Reglamento de Gestión Urbanística no contiene precisión alguna al respecto. No sería forzado en base a ello sostener que resulta vigente en este punto el Reglamento de Reparcelaciones y la analogía respecto del sistema de compensación operaría en los mismos términos que antes.

apelada, habría que criticarla. Ahora bien, de la confusa redacción de la misma también podría darse a entender que *de hecho* en la inscripción constaba el domicilio de doña Felisa, que, consiguientemente, éste debería constar en el expediente administrativo y que el hecho de la antigüedad de la inscripción no justificaría prescindir y dar por desconocido tal domicilio. Esta parece ser la realidad del supuesto de hecho si con minuciosidad se lee el farragoso tercer considerando del Tribunal Supremo; del mismo parece desprenderse que hay constancia en el expediente del último domicilio o residencia de doña Felisa. Pues bien, si esto fuera así, no hubiera estado de más hacerlo constar claramente en los considerandos de la sentencia, y en este sentido es criticable tal oscuridad.

Con independencia de lo anterior, y después del esfuerzo interpretativo a que la sentencia obliga, lo que sí resultaría atinado es la conclusión que parece desprenderse. Tal conclusión, aunque no expresamente expuesta, debiera ser la siguiente: que constando (o debiendo haber constado) un domicilio en el expediente debiera haberse efectuado la notificación en el mismo y sólo después de averiguar que tal no era el actual domicilio del interesado (de doña Felisa) proceder a sustituir la notificación por la publicación.

Otro aspecto de interés es el de la Certificación Municipal a que hace referencia el mismo considerando. Al respecto se plantea la misma confusión que rige todo el contexto de la sentencia.

¿Constaba tal certificación en el expediente administrativo? Si así fuera sobra cualquier elucubración, ya que el domicilio era perfectamente conocido.

Descartada tal hipótesis, por el absurdo que supondría, habría que entender que dicha certificación es aportada como prueba (ya sea en el Contencioso-Administrativo, ya en el recurso estimado de alzada ante el entonces Ministro de la Vivienda). Pues bien, ahora el problema lo plantea el contenido de tal certificación. De la misma parece deducirse que doña Felisa, en los sesenta y tres años de vida, desde que nació en Madrid, no ha alterado su domicilio. Entonces, si coincide el domicilio registral con el real *sobran hacer averiguaciones* acerca del mismo. ¿Qué sentido tiene, entonces, exigir que el desconocimiento continúe no obstante las averiguaciones racionalmente hechas al efecto de determinar el verdadero?

De nuevo hay que interpretar las palabras de la sentencia apelada en el sentido de significar que en el supuesto de hecho, aunque se conocía el real y verdadero domicilio ni siquiera se efectuó la notificación, en el mismo, en orden a averiguar si tal era el real, dadas las dudas sobre tal extremo.

En definitiva: sólo con las anteriores matizaciones y puntualizaciones es posible dar algún sentido a la doctrina que con base en la sentencia apelada, admite el Tribunal Supremo.

d) *El tema de los requisitos de la notificación mediante publicación*

En el tercer considerando propio del Tribunal Supremo se aborda el tema del epígrafe.

Lo primero que tiene que hacerse notar es la misma existencia del tema en la sentencia. Lo que viene a decir el Supremo es que, al no reunir

la repetida publicación los requisitos exigibles, el acto resolutorio del procedimiento es anulable. Ahora bien. *¿En qué quedamos?* ¿Acaso no era conocido el domicilio de doña Felisa? Aunque no lo fuera ¿acaso no resultaba claro de la sentencia apelada que no se hicieron las racionales averiguaciones que hicieran posible sustituir la notificación por la publicación? ¿A qué viene, por tanto, argumentar que la publicación no reunió los requisitos exigibles? Si debió notificarse y no se hizo, sobra cualquier otra consideración (8).

Por demás, y aparte el tema de la calidad de la redacción, el considerando analizado no fija con claridad el supuesto de hecho. Supuesta la publicidad mediante el *Boletín Oficial*. ¿Se publicaron o no los edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de última (?) residencia de doña Felisa?

Según el 80-3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tales serían los requisitos de esta notificación subsidiaria. Y una de dos: si se publicaron los edictos, sobra la referencia al tema; caso de no haberlo sido, no deja de ser paradójico que el tema se enfoque como incumplimiento del 80-3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y no del artículo 23-3 del Reglamento de Reparcelaciones, de aplicación analógica según se vio y según el cual...

«En cumplimiento de la información pública se insertarán anuncios en el *Boletín Oficial* de la provincia y en el del Ayuntamiento, si lo hubiere, y se expondrán en el tablón del Ayuntamiento y en el del órgano actuante si quiere otro. En dichos anuncios constará la delimitación de la zona y el lugar y circunstancias en que podrá examinarse el proyecto».

Lo que sí resulta claro del considerando analizado es que, en el supuesto, la publicación efectuada no contenía una determinación y concreción del bien y la identidad de su respectivo propietario, doña Felisa. Y según el Tribunal Supremo ello era especialmente debido. Debido, según se desprende, en base al 80-3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que no dice nada al respecto, pero que con acierto es interpretado en el sentido de exigir dicha concreción para que sea eficaz tal publicidad.

Insistiendo en esta idea, es de señalar que del artículo 80-3 de la Ley de Procedimiento Administrativo lo más que puede desprenderse, en una consideración aislada, es que el contenido de la publicación debe ser el mismo que el de la notificación que sustituye. Al exigirse, por tanto, que en el anuncio de información pública se hagan constar, además de los generalmente debidos, los datos de las fincas y de sus propietarios, caso de ser conocidos, pero de ignorado domicilio, se está dando una especial significación al tema en el contexto del procedimiento especial: no basta dar oportunidad a doña Felisa de conocer la apertura de la información pública de una manera impersonal; debe aparecer en la publicación su nombre y los datos de su finca. El considerando, así destilado, ofrece una interesante doctrina.

(8) Quizá el Supremo haya querido salir al paso de cierta corriente jurisprudencial que ha llegado a admitir que la citación a los propietarios puede entenderse sustituida por la publicación de los anuncios de la información pública (sobre el tema, en esta Revista, el comentario del núm. 539, páginas 986 y ss.). Ahora bien, si eso era lo que se quería y pretendía, no hubiera estado de más haberlo expresado claramente.

4. *Apreciación de la indefensión*

Tanto la sentencia apelada (considerando quinto, *i. f*) como el propio Tribunal Supremo (considerandos segundo, tercero y cuarto), no dudan en apreciar indefensión respecto de doña Felisa determinante de la trascendencia invalidatoria de la infracción formal cometida (Ley de Procedimiento Administrativo art. 48-2). La primera, por entender que no se produjo la notificación personal debida. El segundo, al tiempo, por entender que la publicación no reunía los requisitos debidos para operar como citación subsidiaria.

Aparte cual sea la infracción determinante de la indefensión, en cualquier caso resulta importante que ésta se haya apreciado y dado a doña Felisa no sólo la oportunidad de incorporarse a la Junta de Compensación, evitando así la expropiación de su finca, sino también la posibilidad de hacer alegaciones críticas respecto de los Estatutos de la Junta antes de que éstos sean aprobados por la Administración.

La automaticidad de la conexión entre defecto de citación e indefensión en el tema de Constitución de Juntas de Compensación, es otra importante aportación de la sentencia comentada y en otros puntos de esforzada comprensión.

J. G. S.