

3. URBANISMO

Emplazamiento de interesados en el proceso contencioso-administrativo y Registro de la Propiedad a la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Summoned of interested parties in the contentious-administrative proceedings and Land Registry in the light of the recent case law by the European Court of Human Rights and of the High Court of Justice of Madrid

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022, caso Cruz García c. España, y el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 2023, estimatorio de un incidente nulidad de actuaciones interpuesto contra la sentencia del mismo órgano jurisdiccional de 2 de febrero de 2022, plantean nuevamente la cuestión relativa al deber de emplazamiento de los interesados en el proceso contencioso-administrativo cuando fueran susceptibles de identificación a partir de los libros del Registro de la Propiedad, así como la modalidad de la notificación cuando su número potencial fuera considerable.

ABSTRACT: *Both the European Court of Human Rights Judgment Cruz Garcia v Spain, no 2022/73, 14th June 2022, and the High Court of Madrid Order from 11th January 2023, which annuls its previous Judgement from 11 January 2022, again, open the debate on whether interested third parties, who can be identified in the Land Registry books, have to be summoned by courts into administrative proceedings and also the debate on the different means of notification when the potential number of interested third parties is high.*

PALABRAS CLAVE: Emplazamiento. Recurso contencioso-administrativo. Interesado. Identificación. Titular registral. Propietario.

KEY WORDS: *Summoned. Contentious-administrative proceedings. Interested parties. Identification. Registered owner. Land owner.*

SUMARIO: I. CONSIDERACIÓN INICIAL.—II. SÍNTESIS SOBRE EL RÉGIMEN DEL EMPLAZAMIENTO DE INTERESADOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. LOS TÉRMINOS GENERALES DEL EMPLAZAMIENTO EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. 2. CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO SOBREVENIDO DEL DERECHO A LA PERSONACIÓN *EX POST*.—III. NUEVAS APORTACIONES EN MATERIA DE EMPLAZAMIENTO DESDE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID: 1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO FUENTE DE IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES INTERESADOS SEGÚN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE 14 DE JUNIO DE 2022. 2. EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 11 DE ENERO DE 2023 POR EL QUE SE DECLARA LA NULIDAD DE SU SENTENCIA DE 2 DE FEBRERO DE 2022.—IV. LA RELEVANCIA REFORZADA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS REGISTRALES EN ORDEN AL EMPLAZAMIENTO DE DEMANDADOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA MATIZACIÓN DE SU GENERALIZACIÓN.

I. CONSIDERACIÓN INICIAL

Dos recientes pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dan nuevamente la oportunidad de detenerse sobre una cuestión sin duda relevante como es la referida al emplazamiento de los interesados en el proceso contencioso-administrativo respecto de la cual la impugnación de actos de naturaleza urbanística plantea escenarios diversos según se trate de instrumentos de planeamiento, de gestión y ejecución, de actos situados en el orden de la intervención administrativa del uso del suelo y la edificación o de la disciplina urbanística.

A ello nos hemos referido, en efecto, primero con ocasión de dos resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de abril y 5 de agosto de 2013 y de la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2013 (*RJ* 2013, 5241)¹ en cuanto a la procedencia de la inscripción de sentencias firmes frente a titulares registrales cuando así lo decidiera el Tribunal sentenciador incluso en el caso de que no hubieran sido debidamente emplazados en el proceso o no se hubiera practicado previamente anotación preventiva de interposición del recurso respectivo².

Posteriormente nos hemos ocupado también de la sentencia del Tribunal Constitucional 266/2015, de 14 de diciembre y la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 24 de septiembre de 2015, destacando de la primera el deber del órgano judicial de «*promover la presencia procesal de aquellos terceros que, confiando en la verdad registral, pudieran ver perjudicados sus intereses por la estimación de la petición*» y de la segunda la llamada a «*la anotación de demanda*» como «*mecanismo adecuado de publicidad*» respecto de los «*titulares futuros*»³.

Pues bien, los dos pronunciamientos a los que nos referimos se corresponden con la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022, caso Cruz García c. España y con el auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 2023 estimatorio de un incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra su anterior sentencia de 2 de febrero de 2022, siendo en último término su doctrina expresión de la proclamación por el Tribunal Constitucional (STC 7/2015, de 22 de enero) del acceso a la jurisdicción como «*núcleo del derecho a la tutela judicial efectiva*», lo que no tiene lugar en relación con el acceso a los recursos por tratarse de un derecho de configuración legal.

Tras una breve referencia al régimen general del emplazamiento de los interesados en el proceso contencioso-administrativo, al referir el alcance de estos dos nuevos pronunciamientos se advierten las relevantes aportaciones que contienen en el ámbito de aquellos pronunciamientos judiciales cuyos efectos se proyectan sobre el núcleo del dominio, lo que exige la verificación de la posibilidad efectiva de la intervención de su titular en el curso del proceso sin perjuicio de su eventual falta de personación por causas que solo a él le fueran imputables.

II. SÍNTESIS SOBRE EL RÉGIMEN DEL EMPLAZAMIENTO DE INTERESADOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. LOS TÉRMINOS GENERALES DEL EMPLAZAMIENTO EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La regulación sobre el emplazamiento en el proceso contencioso-administrativo contenida en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción se ocupa, de un lado, de la identificación de los interesados a partir del contenido del expediente administrativo, del escrito de interposición del recurso o, en fin, del escrito de demanda⁴ y, de otro, de su formalización por la Administración a fin de habilitar la personación mediante la notificación de la resolución de remisión del expediente a cuantos aparecieran como interesados en él, sucesivamente una vez quedaran ultimadas si no se hubieran realizado con anterioridad o, finalmente, a instancias del letrado de la Administración de Justicia si advirtiera que fueran incompletas.

En este sentido, la inequívoca posición del Tribunal Constitucional en orden a garantizar la tutela judicial efectiva frente a eventuales terceros que pudieran ostentar una *«singular posición con el objeto del proceso»*, pasa por hacer exigible su emplazamiento en aquellos supuestos en los que o bien fueran *«interesados identificados»* o bien fueran *«interesados (...) susceptibles de serlo»*, condición que, por otro lado, ha de ser reconocida en aquellos casos en los que, como destaca la STC 79/2009, de 23 de marzo, la falta de emplazamiento *«(...) les ha producido un perjuicio real y efectivo en sus posibilidades de defensa, puesto que les ha impedido efectuar en la defensa de sus derechos e intereses las alegaciones que tuvieran por conveniente en el mantenimiento del acto administrativo impugnado, que no tenían por qué coincidir necesariamente con las realizadas por el Ayuntamiento (...)»*.

Por lo tanto, la necesidad de emplazar a los interesados y, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019, a quien fuera *«titular, al tiempo de la iniciación del proceso, de un derecho o de un interés legítimo y propio susceptible de afectación»*, es una obligación jurídico-procesal que se impone a la Administración demandada y cuyo cumplimiento queda sujeto a comprobación del letrado de la Administración de Justicia⁵.

De este modo, para que tenga lugar la lesión del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva sin indefensión en su vertiente de acceso a la jurisdicción por falta de emplazamiento de un eventual interesado en el mantenimiento de la legalidad del acto recurrido en el proceso contencioso-administrativo básicamente han de cumplirse las siguientes condiciones:

a) La consistente en que, quien no haya sido emplazado, sea titular de un derecho o de un interés legítimo en el momento de la iniciación del proceso que a su vez fuera susceptible de afectación por razón del mismo.

b) La posible identificación de ese interesado por la Administración y por el órgano jurisdiccional de acuerdo con la información contenida en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda.

c) Por último, la concurrencia de un supuesto de indefensión real y efectiva en la persona del interesado por razón de la omisión del emplazamiento, situación que no se daría si tuviera un conocimiento extraprocesal del asunto o no se personara por su propia falta de diligencia.

En este mismo sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Constitucional 76/2013, de 8 de abril⁶, con cita de la precedente 242/2012, de 17 de diciembre, ocupándose igualmente la primera del supuesto de interesados no solo identificados sino también susceptibles de serlo que participen de un singular posición con el objeto del proceso⁷.

2. CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO SOBREVENIDO DEL DERECHO A LA PERSONACIÓN EX POST

El reconocimiento del incumplimiento de las normas aplicables en materia de emplazamiento en virtud de una resolución adoptada, según el caso, en un recurso ordinario o extraordinario, en un incidente de nulidad de actuaciones o en un recurso de amparo determina necesariamente la reposición de las actuaciones al estado inmediatamente anterior a aquel en que tuvo lugar el defecto que dio lugar a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la aludida vertiente de acceso a la jurisdicción.

Tal es la regulación prevista en el inciso final del artículo 93.1 de la Ley de la Jurisdicción al decir que la sentencia resolutoria del recurso de casación podrá ordenar, cuando justifique su necesidad, *«la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación»*. De igual modo ocurre en la regulación correspondiente al incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando su apartado 2, para el caso de que fuera estimado, dispone que *«se repondrán las actuaciones al estado inmediatamente anterior al defecto que la haya originado y se seguirá el procedimiento legalmente establecido»*.

Lo anterior se refleja igualmente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁸ y del Tribunal Constitucional⁹ remitiendo el momento de la reposición de las actuaciones a aquel en el que debió producirse el emplazamiento para la contestación a la demanda, lo que resulta plenamente lógico teniendo presente que tal emplazamiento es el acto procesal inmediatamente posterior al de la personación que quedó frustrada por la falta del emplazamiento previo.

Por lo demás, que el referido es el momento al que ha de remontarse el proceso lo revela la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 266/2015 al recordar que el reconocimiento del derecho de defensa como expresión del derecho a la tutela judicial efectiva impone a los órganos judiciales *«un indudable esfuerzo»* para su preservación *«ofreciendo a las partes (...) la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos o intereses»* de tal manera *«que en las distintas fases de todo proceso se dé esa necesaria contradicción con idénticas posibilidades de alegación y prueba; en definitiva, con efectivo ejercicio del derecho de defensa en cada una de las instancias que lo componen»*.

III. NUEVAS APORTACIONES EN MATERIA DE EMPLAZAMIENTO DESDE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO FUENTE DE IDENTIFICACIÓN DE POSIBLES INTERESADOS SEGÚN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE 14 DE JUNIO DE 2022

La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022 se refiere a la demanda presentada por una ciudadana española cuya condición como titular registral afectada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de enero de 2009 no impidió la desestimación del incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra ella al amparo del artículo 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El origen de la cuestión tratada en la sentencia se encuentra en la recepción por la demandante de una resolución administrativa por la que se le impuso una multa coercitiva al incumplir una orden de demolición y de restitución de una vivienda que adquirió de su promotora y que inscribió en el Registro de la Propiedad.

La anterior resolución se vio sin embargo precedida, más de diez años antes, por una resolución por la que la Administración impuso a la entidad promotora una multa al tiempo que le ordenó la demolición de la vivienda en cuestión, resolución que fue recurrida por dicha promotora en vía contencioso-administrativa dando lugar a un procedimiento que concluyó mediante la citada sentencia desestimatoria del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Lo que se dilucidaba ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos era, por lo tanto, si la demandante, que no tuvo noticia alguna del procedimiento seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, debió ser emplazada para su personación en cumplimiento del artículo 6.1 del Convenio de Derechos Humanos¹⁰ teniendo en cuenta su condición como titular registral de la vivienda sobre la que recayó la orden de demolición, a cuyo fin el Tribunal Europeo, tras reconocer la condición de víctima de la demandante dado que el proceso judicial en sede nacional «*tuvo una repercusión directa en el derecho de la demandante a disfrutar libremente de sus bienes*», declara la admisión de la demanda.

Sucesivamente el Tribunal declara la violación del artículo 6.1 del Convenio por las siguientes razones¹¹:

a) Se identifica como objeto del litigio la ausencia de participación de la demandante en los procedimientos administrativos que concluyeron con la orden de demolición parcial de su vivienda y la imposición de una multa por el incumplimiento de dicha orden, procedimientos de cuya existencia no fue informada en el momento de la adquisición no siendo por ello posible considerar su actuación como negligente.

b) A su vez, la demandante tampoco fue informada de la existencia del procedimiento judicial referido a la resolución que ordenó la demolición e impuso la multa cuando ya era propietaria de la vivienda, titularidad que, aun siendo desconocida por la Administración y el Tribunal Superior de Justicia de Galicia por no haber sido informado al efecto por la vendedora, podía ser conocida por medio del Registro de la Propiedad.

c) La inscripción de la orden de demolición en el Registro de la Propiedad sin que la demandante fuera personalmente notificada no suple el deber de tal

notificación pues el Registro no tiene por objeto servir como medio de notificación de resoluciones administrativas o judiciales.

d) Al tratar de la desestimación por el Tribunal Superior de Justicia del incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra su sentencia por su falta de legitimidad para comparecer como parte y por su firmeza, la sentencia del Tribunal Europeo reitera la condición de víctima de la demandante y añade que, pese a haber transcurrido el plazo de cinco años previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial desde la notificación de la sentencia, las circunstancias concurrentes determinaron que si bien su conocimiento únicamente fue posible con posterioridad ello no podía justificar la privación del derecho de la demandante a un acceso efectivo a los tribunales.

La conclusión por lo tanto a la que lleva la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es que, además de a la identificación de la condición de interesado a partir del contenido del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, del expediente y de la demanda, al menos en determinadas circunstancias según lo que se dirá también habrá de estarse a lo que resulte de los pronunciamientos registrales cuando el proceso judicial sea susceptible de ocasionar una repercusión directa en el derecho del particular a disfrutar libremente de sus bienes.

2. EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 11 DE ENERO DE 2023 POR EL QUE SE DECLARA LA NULIDAD DE SU SENTENCIA DE 2 DE FEBRERO DE 2022

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la aprobación de una modificación de planeamiento general correspondiente a un municipio de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid declaró su nulidad mediante sentencia de 2 de febrero de 2022 por razón de la indebida clasificación de los suelos objeto de ordenación y de determinados defectos en el procedimiento de evaluación ambiental. En la nulidad del acto recurrido tuvo igualmente una relevancia destacada la circunstancia de que las Administraciones demandadas no contrarrestaran mediante prueba las conclusiones alcanzadas en la pericial aportada por la recurrente.

Conocida la sentencia una vez dictada por tres entidades que ignoraban la existencia del procedimiento y que, por lo tanto, no fueron parte en él, tras la inadmisión por el Tribunal Supremo del recurso de casación preparado contra ella interpusieron un incidente de nulidad de actuaciones por vulneración de los artículos 21.1.b y 49 de la Ley de la Jurisdicción y 24 de la Constitución.

Dicho incidente de nulidad fue así estimado mediante el auto de 11 de enero de 2023 con arreglo a los siguientes argumentos expuestos en su Razonamiento Jurídico Cuarto:

a) Se reconoce que, pese a que la regla general es la inexigibilidad del emplazamiento personal al amparo del artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción cuando se impugnan disposiciones generales o actos de destinatario plural, tal regla *«se enerva si son identificables concretos interesados en el mantenimiento de la legalidad de la disposición o acto impugnado por serles beneficioso»* siempre que no tuvieran *«conocimiento extraprocesal del recurso»*.

b) Tras la previa cita de las sentencias del Tribunal Constitucional 76/2013, de 8 de abril y del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2015 anteriormente referidas, el auto reconoce la concurrencia de los requisitos considerados en la

doctrina recogida en ambas sentencias para estimar el incidente justificándolo, de un lado, en la condición de sus promotores como titulares de suelo dentro del ámbito afectado y, además, en uno de los casos, como encargado de la conservación de la urbanización, y, de otro, en la plausibilidad de su identificación por la suficiencia de las escasas menciones que se hacen a los mismos en el expediente, en uno de los casos por su sola referencia en el informe de intervención y en el otro en las escrituras de cesión de suelo que figuraban en escritos de alegaciones¹². Igualmente se rechaza que la presencia de uno de los promotores del incidente en las dependencias de la Administración cuando ya se había interpuesto el recurso permitiera presumir su conocimiento extraprocesal del mismo¹³ y, con ello, que su falta de personación únicamente a él le fuera imputable.

c) Con arreglo a lo anterior el auto declara en su parte dispositiva la nulidad de la sentencia de 2 de febrero de 2022 añadiendo que así tiene lugar «*con mantenimiento de las actuaciones practicadas hasta dicho momento se concederá un plazo común de 20 días a los promotores para que tomen conocimiento del procedimiento y formulen alegaciones*», declaración no del todo clara que quedó sucesivamente precisada toda vez que, según prevé el artículo 241.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y hacen suyo las dos sentencias en que se funda el auto para su pronunciamiento estimatorio, este debió disponer la reposición de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a aquel en que los promotores del incidente debieron ser emplazados para, con traslado de la demanda y entrega del expediente administrativo, la formalización del escrito de contestación, prosiguiendo en lo sucesivo el procedimiento según lo legalmente establecido.

IV. LA RELEVANCIA REFORZADA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS REGISTRALES EN ORDEN AL EMPLAZAMIENTO DE DEMANDADOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y LA MATIZACIÓN DE SU GENERALIZACIÓN

La apelación de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022 a los pronunciamientos registrales y del auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 2023 a la titularidad de suelo plantea la cuestión de si la condición como titular registral confiere por sí misma a quien la ostente la consideración como posible interesado en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra actos de naturaleza urbanística a los efectos de su obligado emplazamiento personal por el hecho de ser «*identificable*», circunstancia cuya concurrencia dicho auto define como excepción a la regla general de la inexigibilidad del emplazamiento recogida en la sentencia del propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de noviembre de 2019 y en las del Tribunal Constitucional 125/2000 y 242/2012.

Dicho en otros términos, la sola condición como titular de un derecho inscrito en el Registro de la Propiedad y, por lo tanto, «*identificable*», ¿determina que deba tener lugar el emplazamiento personal?

La respuesta a esta cuestión debería estar supeditada, según se entiende, al menos a las dos siguientes circunstancias.

Por un lado, a la verificación previa de la presencia de un riesgo real de que los titulares de derechos sobre el suelo o, en su caso, sobre construcciones pudieran verse perjudicados como consecuencia de la estimación de un recurso contencioso-administrativo, es decir, que fueran titulares de un derecho o interés

legítimo susceptible de verse afectado, lo que es conforme con la propia sentencia del Tribunal Europeo al salvaguardar el derecho a disfrutar libremente de los bienes y a la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Constitucional 266/2015, de 14 de diciembre y su llamada a *«promover la presencia procesal de aquellos terceros que, confiando en la verdad registral, pudieran ver perjudicados sus intereses por la estimación de la petición»*.

En este sentido téngase en cuenta que en el caso contemplado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de febrero de 2022 el riesgo que generaba el recurso como consecuencia de su estimación se traducía en un posible cambio de clasificación de unos suelos en gran parte edificados y urbanizados que siendo urbanos en el planeamiento recurrido podían pasar a la condición de no urbanizables protegidos, lo que hacía plenamente razonable la procedencia de su emplazamiento personal tal y como resultó del auto que resolvió el incidente de nulidad.

Por otro lado, la generalización de la exigencia del emplazamiento personal en el caso de la impugnación de instrumentos de planeamiento por la sola circunstancia del carácter identificable de los posibles afectados plantearía evidentes y objetivas dificultades cuando recayera sobre un número desproporcionado de ellos, lo que para estos casos justificaría una cierta matización de esta cuestión en beneficio del emplazamiento por edictos previsto en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

CONCLUSIONES

I. La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022, caso Cruz García c. España y el auto de 11 de enero de 2023 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimatorio de un incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra su anterior sentencia de 2 de febrero de 2022 constituyen dos relevantes pronunciamientos en materia de emplazamiento de los interesados en el proceso contencioso-administrativo con singular relevancia en aquellos casos en los que recae sobre actos de naturaleza urbanística.

II. La citada sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en efecto, advierte que la identificación de la condición de interesado a fin de su emplazamiento en forma no sólo ha de tomar como referencia lo que resulte del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, del expediente o de la demanda, pues en determinadas circunstancias también habrá de estarse a lo que resulte de los pronunciamientos del Registro de la Propiedad en la medida en que el proceso pudiera afectar al derecho del particular a disfrutar libremente de sus bienes.

III. De igual modo, el auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 2023, que declaró la nulidad de su sentencia de 2 de febrero de 2022 al amparo del incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241 de la LOPJ, reconoce que si bien la regla general es la inexigibilidad del emplazamiento personal al amparo del artículo 49 de la LJ en aquellos casos en los que se recurren disposiciones generales o actos de destinatario plural, no ocurre así cuando fuera posible su identificación en razón de su condición como propietario de suelo en el ámbito afectado, por tener encomendada la conservación de la urbanización o por ser plausible su identificación en la medida en que fuera mencionado en el expediente pese a no serlo en una medida relevante.

IV. La anterior doctrina, cuya relevancia por la llamada al Registro de la Propiedad resulta indudable, plantea, sin embargo, problemas relevantes en orden a la viabilidad de los emplazamientos personales cuando, como ocurre precisamente en el supuesto contemplado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se impugnara la modificación de instrumentos de planeamiento general, situación en la que, al no ser en modo alguno extraño que puedan verse afectados un alto número de propietarios, la exigibilidad del emplazamiento personal razonablemente habría de decaer a favor del emplazamiento por edictos previsto en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STEDH de 14 de junio de 2022, caso Cruz García c. España
- STC 61/1985, de 8 de mayo
- STC 82/1985, de 5 de julio
- STC 133/1986, de 29 de octubre
- STC 125/2000, de 16 de mayo
- STC 79/2009, de 23 de marzo
- STC 242/2012, de 17 de diciembre
- STC 76/2013, de 8 de abril
- STC 266/2015, de 14 de diciembre
- ATC 875/1987, de 8 de julio
- STS de 16 de abril de 2013
- STS de 23 de enero de 2015
- STS de 13 de diciembre de 2019
- STSJ de Cataluña de 2 de febrero de 2007
- STSJ de Madrid de 20 de noviembre de 2019
- STSJ de Madrid de 2 de febrero de 2022
- ATSJ de Madrid de 11 de enero de 2023
- RDGRN de 16 de abril de 2013
- RDGRN de 5 de agosto de 2013

BIBLIOGRAFÍA

- LASO BAEZA, V., La inscripción de sentencia judicial firme frente a titulares registrales no emplazados y la posición de la Dirección General y del Tribunal Supremo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 742, págs. 785 a 796.
- El emplazamiento de los titulares registrales en el proceso contencioso-administrativo y la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo vinculada a la tramitación de expedientes de disciplina urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 754, págs. 1101 a 1120.

NOTAS

¹ LASO BAEZA, V., La inscripción de sentencia judicial firme frente a titulares registrales no emplazados y la posición de la Dirección General y del Tribunal Supremo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* núm. 742, 785 a 796.

² De acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2013, «*tratándose de supuestos en los que la inscripción registral viene ordenada por una resolución judicial firme, cuya ejecución se pretende, la decisión acerca del cumplimiento de los requisitos propios de la contradicción procesal, así como de los relativos a la citación o llamada de terceros registrales al procedimiento jurisdiccional en el que se ha dictado la resolución que se ejecuta, ha de corresponder, necesariamente, al ámbito de decisión jurisdiccional*».

³ LASO BAEZA, V., El emplazamiento de los titulares registrales en el proceso contencioso-administrativo y la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo vinculada a la tramitación de expedientes de disciplina urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* núm. 754, 1101 a 1120.

⁴ El Tribunal Constitucional ha destacado en su STC 91/2005, de 1 de abril, que si de la interposición del recurso contencioso-administrativo o del propio acto pudieran resultar otros interesados, estos han de ser necesariamente emplazados.

⁵ La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019 dice lo siguiente: «(...) el emplazamiento de los interesados en un procedimiento contencioso-administrativo resulta esencial para una correcta formación de la relación jurídico-procesal. Quienes están legitimados pasivamente como parte demandada en un proceso contencioso-administrativo deben ser emplazados directa y personalmente cuando sean conocidos o identificables a partir de los datos que figuren en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda, constituyendo la falta de ese emplazamiento personal obligado un quebrantamiento de las formas y garantías esenciales del proceso, además de una vulneración del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión, que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución. Por eso, el artículo 48.1 —en relación con el 49 de la Ley Jurisdiccional 29/1998— prevé la práctica de los emplazamientos de quienes aparezcan como interesados en el proceso por la Administración que acuerda remitir el expediente al órgano jurisdiccional, obligación que no exime al Tribunal de velar para que se formalice adecuadamente la relación jurídico-procesal».

⁶ La STC 76/2013, de 8 de abril, dice lo siguiente: «(...) para que la falta de emplazamiento tenga relevancia constitucional para otorgar el amparo solicitado tienen que concurrir tres requisitos (...) a) En primer lugar, es preciso que el demandante de amparo fuera titular de un derecho o de un interés legítimo y propio, susceptible de afección en el proceso contencioso-administrativo en cuestión, lo que determina su condición material de demandado o coadyuvante en aquel proceso. Tal situación de interés legítimo resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida; y, en todo caso, la titularidad del derecho o interés legítimo debe darse al tiempo de la iniciación del proceso contencioso-administrativo (...). b) En segundo lugar, es necesario que el demandante de amparo fuese identificable por el órgano jurisdiccional; lo que dependerá esencialmente de la información contenida en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda (...). c) Y, por último, debe haberse causado al recurrente una situación de indefensión material (...)».

⁷ Sobre el emplazamiento en el caso de interesados en un recurso en el que el acto recurrido fuera el de aprobación de una modificación del planeamiento, la misma STC 76/2013, de 8 de abril, dice lo siguiente: «Además de estos requisitos debemos tener en cuenta que en el caso de autos se impugna una modificación del planeamiento urbanístico; es decir, una norma de carácter general. Respecto de este supuesto la STC 242/2012, de 17 de diciembre, FJ 5, declaró que «el deber de emplazamiento personal puede quedar excluido cuando el recurso contencioso-administrativo se dirija contra una disposición de carácter general (STC 61/1985, de 8 de mayo, FJ 3) o contra “un acto general no normativo” o “un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos” (STC 82/1985, de 5 de julio, FJ 3) si esa misma indeterminación de los posibles afectados impide su emplazamiento personal (en el mismo sentido, STC 133/1986, de 29 de octubre, FJ 4; y ATC 875/1987, de 8 de julio, FJ único). Pero

de existir interesados identificados o susceptibles de serlo, que tengan una singular posición con el objeto del proceso, lo procedente será, obviamente, el emplazamiento personal de los mismos, para permitir su personación a fin de sostener la conformidad a Derecho de la disposición impugnada». Asimismo, la STC 125/2000, de 16 de mayo, en la que se enjuició la ausencia de todo emplazamiento, personal o edictal, en un proceso contencioso-administrativo derivado de la impugnación de una modificación de un plan general de ordenación urbana, el Tribunal declaró que lo esencial es si los interesados son identificables por la Administración o por el órgano judicial en función «de la información contenida en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda».

⁸ La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2015 dispone lo siguiente a la vista de la falta de emplazamiento de quien debió ser parte en el proceso seguido en la instancia: «Se ordena la reposición de las actuaciones al momento anterior a la contestación a la demanda para que con entrega del expediente administrativo se otorgue a ABM Corporación Empresarial, S.L. el plazo legalmente establecido para la contestación a la demanda, y verificado el cumplimiento de ese trámite, se prosiga la tramitación del proceso».

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2019, al advertir sobre las limitadas posibilidades que ofrece el recurso de casación en cuanto a debatir en plenitud todas las cuestiones planteadas en la instancia, así como la imposibilidad, invocada por el recurrente, de proponer y practicar pruebas, concluye con la necesaria «devolución de actuaciones a la Sala de instancia, acordando retrotraer aquellas al momento inmediatamente anterior al que debió procederse al emplazamiento del hoy recurrente».

⁹ La ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 76/2013, de 8 de abril, declara la nulidad de las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2011 y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 2 de febrero de 2007 por falta de emplazamiento en forma del recurrente en amparo y ordena restablecerle en su derecho «retrotrayendo las actuaciones al momento en que el demandante de amparo debió ser emplazado personalmente en el proceso para que se proceda a dicho emplazamiento».

¹⁰ El artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en lo que aquí interesa dispone lo siguiente: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. (...)».

¹¹ Se destaca lo siguiente de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de junio de 2022:

«16. El Tribunal señala, en primer lugar, que el objeto del presente litigio es la ausencia de participación de la demandante en los procedimientos legales que concluyeron con la orden de demolición parcial de su vivienda y a la imposición de una multa por el incumplimiento de dicha orden (véase Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta (TEDH 2017, 1), precitada, ap. 36). No se discute que V.S.L. cumplió los requisitos administrativos pertinentes para construir el complejo residencial. No fue hasta que ya estaba construido cuando se descubrió que algunas viviendas invadían parcialmente litoral costero público. Si bien es cierto que la demandante compró su vivienda una vez iniciados los procedimientos administrativos contra V.S.L., no consta que fuera informada de dichos procedimientos. La propiedad fue inscrita en el Registro de la Propiedad en 2006. Por lo tanto, y en contra de lo que alega el Gobierno, no parece que hubiera ninguna razón para que la demandante realizara nuevas pesquisas con el fin de verificar si V.S.L. había cumplido efectivamente con todas las condiciones administrativas. Por lo tanto, el Tribunal no considera que la demandante hubiera actuado de forma negligente o contribuyera de otra forma a la situación en el momento en que compró la casa (comparar Gashi contra Croacia, núm. 32457/05, ap. 37, 13 de diciembre de 2007 [PROV 2007, 351854]; Ponyayeva y otros contra Rusia, núm. 63508/11, ap. 53, 17 de noviembre de 2016 [PROV 2016, 273607]; y Ćakarević contra Croacia, núm. 48921/13, apds. 82 y 83, 26 de abril de 2018 [PROV 2018, 114187]).

17. El Tribunal también señala que no se informó a la demandante del procedimiento de revisión judicial de la resolución administrativa de 22 de junio de 2006, cuando ya era propietaria de la vivienda (véase ap. 2) Asimismo señala que V.S.L. tampoco informó ni a

la Administración ni al Tribunal Superior de Justicia de que ya había vendido una casa a la demandante y por tanto no aparecía más información en el expediente administrativo (comparar Aparicio Navarro Reverter y García San Miguel y Orueta (TEDH 2017, 1), precitado, apds. 39-40, y Cañete de Goñi contra España (TEDH 2002, 48), núm. 55782/00, apds. 38-39, TEDH 2002, VIII). Sin embargo, tanto la Administración como el Tribunal Superior de Justicia podían haber conocido esta información del Registro de la Propiedad desde marzo de 2006. Como resultado, el Tribunal Superior de Justicia desconocía la identidad de la demandante y del hecho de que era propietaria de una vivienda que también era objeto del procedimiento contra V.S.L., lo que excluyó la posibilidad de que la invitara a participar en el procedimiento. Además, la nota sobre la devolución del terreno al terreno público no se incluyó en el Registro de la Propiedad hasta abril de 2014, aunque la resolución administrativa contra V.S.L. se adoptó en junio de 2006 (véanse apds. 3 y 5).

18. Siendo así, el Tribunal reitera que las partes deben poder hacer uso del derecho a recurrir o a interponer un recurso desde el momento en que puedan tener conocimiento efectivo de las resoluciones judiciales que les impongan una carga o que puedan vulnerar sus derechos o intereses legítimos (véase Cañete de Goñi [TEDH 2002, 48], precitada, ap. 40). Cabe esperar que los demandantes actúen con diligencia para poder participar en el procedimiento (ibíd.)

19. Volviendo al presente asunto, el Tribunal observa en primer lugar que la demandante fue informada de la orden de demolición parcial dictada respecto a V.S.L. y de que se le imponía una multa coercitiva, simultáneamente, en 2016 (véanse apds. 6 y 8). A diferencia de las alegaciones del Gobierno, el Tribunal considera que el hecho de que la orden de demolición se inscribiera en el Registro de la Propiedad el 8 de abril de 2014, sin ninguna otra notificación a la demandante, no es suficiente para considerar que esta había sido debidamente notificada y que, por tanto, podría haberla cumplido para evitar la imposición de las multas coercitivas. Aunque el Registro de la Propiedad sea público, no es su objeto servir como medio de notificación de resoluciones administrativas o judiciales, a diferencia del Boletín Oficial. Dado que la demandante ya había inscrito su propiedad en el Registro de la Propiedad, era razonable esperar que no se llevara a cabo ningún procedimiento con respecto a su propiedad sin que se le informara debidamente de dicho procedimiento. Por lo tanto, no hay pruebas de que la demandante hubiera tenido conocimiento extrajudicial del procedimiento en cuestión (compárese con Díaz Ochoa contra España, núm. 423/03, ap. 47, 22 de junio de 2006 [TEDH 2006, 44]) ni de que no hubiera actuado diligentemente (véase la información resumida en el apartado 16). Y más importante, el Tribunal observa que el Tribunal Superior no desestimó su demanda únicamente por el hecho de presentar el incidente de nulidad fuera del plazo de veintidós días, sin haber establecido de manera concluyente la fecha en que la demandante había sido debidamente notificada de la sentencia (PROV 2009, 277034) que afectaba a sus derechos.

20. El Tribunal señala que el Tribunal Superior de Justicia desestimó el incidente de nulidad de la demandante declarando por una parte que carecía de legitimidad para comparecer como parte en el procedimiento y, por otra, que la sentencia (PROV 2009, 277034) había devenido firme.

21. Con respecto al primer motivo, el procedimiento impugnado por la demandante concluyó con una orden de demolición de parte de su vivienda y la imposición de multas coercitivas por el incumplimiento de dicha orden. El Tribunal reitera en consecuencia sus mencionadas consideraciones sobre la condición de víctima de la demandante (véase ap. 12 y 13).

22. El Tribunal también señala que, en virtud del artículo 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985, 1578, 2635) los procedimientos no pueden reabrirse más de cinco años después de la notificación de la resolución final. Sin embargo, el Tribunal también señala que a pesar de que la resolución del Tribunal Superior de Justicia devino firme el 8 de marzo de 2010, la Administración no llevó a cabo ninguna acción hasta el 8 de abril de 2014, cuando se inscribió la orden de demolición en el Registro de la Propiedad (véanse apds. 4 y 5). A pesar del hecho de que la demandante era propietaria de la vivienda desde el año 2006, la primera notificación relativa a la ejecución de la orden de demolición no se produjo hasta el 16 de febrero de 2016. Por tanto, el Tribunal reitera, siguiendo los criterios establecidos en la sentencia Díaz Ochoa (TEDH 2006, 44) (precitada, apds. 49-50), que aunque los órganos jurisdiccionales internos hubieran aplicado correctamente el derecho interno, la particular combinación de los hechos en el presente asunto tuvieron el efecto de privar a la demandante

de un acceso efectivo a los tribunales al objeto de impugnar los procedimientos que tuvieron un impacto directo sobre su propiedad.

23. En consecuencia, ha habido una violación del artículo 6.1 del Convenio (RCL 1999, 1190, 1572)».

¹² El texto concreto del auto en el que se da razón de la concurrencia de las circunstancias particulares determinantes de la estimación del incidente de nulidad de actuaciones es el siguiente: «En el supuesto de autos concurren los elementos expresados en dicha doctrina dado que los promotores de los incidentes son titulares de suelo dentro del ámbito afectado y, además, la Entidad es la encargada de su mantenimiento. Aun cuando resultan escasas las referencias a los mismos a lo largo del expediente, en concreto la Entidad solo aparece referida en el informe de intervención y la mercantil con ocasión de escrituras de cesiones de suelo en escritos de alegaciones, su identificación resulta plausible».

¹³ Sobre la indebida presunción del conocimiento del recurso por uno de los promotores del incidente el auto dice lo siguiente: «Por último, la única prueba relativa a ese conocimiento extraprocésal viene referida a la mercantil y no se puede presumir que una cita por motivos urbanísticos instada y realizada tras la presentación del recurso determine con suficiente fuerza indiciaria ese conocimiento extraprocésal que posibilite la declaración de inexistencia real de indefensión».