

3. URBANISMO

El incumplimiento del deber de urbanizar como infracción urbanística y los requisitos para su constancia registral

Failure to develop as an urban law infringement. Requirements to record the infringement in the Land Registry

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: La consideración de la procedente ejecución de la urbanización en plazo en una actuación integrada como deber legal y su correlativo incumplimiento como infracción urbanística expresamente tipificada como tal por el legislador determina que por la administración haya de tramitarse el correspondiente procedimiento administrativo de incumplimiento del respectivo deber y de cambio de sistema de actuación, procedimiento cuya iniciación y resolución final es susceptible de ser inscrita en el Registro de la Propiedad siempre y cuando sea objeto de tramitación con audiencia previa de los titulares de derechos reales inscritos, correspondiendo al registrador el control del cumplimiento de los trámites esenciales del procedimiento y, con ello, la verificación, en su caso, del carácter irrelevante de los eventuales defectos formales cuando no fueran causantes de indefensión material.

ABSTRACT: *The obligation to develop an integrated urban program in due time is considered a legal duty. The failure to develop in due time is considered an infringement of administrative law. In order to declare said infringement and to change the system to develop the integrated urban program, the administration has to open an administrative procedure.*

Opening and conclusion of the administrative procedure to declare the infringement may be recorded in the Land Registry after hearing other registered rights in rem holders.

The Registry is under an obligation to confirm that all the essential requirements have been met. If any formal defects are detected, the Registry has to confirm that they are not relevant and have not caused any material breach of the rights of defense.

PALABRAS CLAVE: Disciplina urbanística. Incumplimiento. Deber legal. Sistema de actuación. Inscripción. Calificación. Documento administrativo. Defecto formal.

KEY WORDS: *Urban discipline. Failure to perform. Legal duty to develop. integrated urban program. Record in the Land Registry. Administrative document. Formal defect.*

SUMARIO: I. LOS HECHOS DE LOS QUE TRAE CAUSA LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015 Y LA NOTA DE CALIFICACIÓN.—II. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.—III. SOBRE LA CALIFICACIÓN REGISTRAL DE LOS TRÁMITES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO Y SU RELACIÓN CON EL TITULAR REGISTRAL RESPECTO DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS CON ESPECIAL MENCIÓN A LOS DEFECTOS DE FORMA.—IV. LA DISCUTIBLE CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE URBANIZAR COMO INFRACCIÓN URBANÍSTICA.—V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015.

I. LOS HECHOS DE LOS QUE TRAE CAUSA LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015 Y LA NOTA DE CALIFICACIÓN.

Los hechos tomados en consideración por la resolución comentada de 1 de abril de 2015 fueron los siguientes:

- a) El 28 de abril de 2005 quedó reflejado en el Registro de la Propiedad de Granada núm. 2 el inicio del procedimiento de compensación urbanística del Plan Parcial O1 y O2 mediante nota marginal de expedición de certificación de cargas y afección de las fincas al resultado del proyecto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.
- b) Prácticamente dos años después, en concreto el 18 de julio de 2007, se practica la inscripción del Proyecto de compensación.
- c) El 7 de noviembre de 2014, es decir, más de siete años después de la inscripción del Proyecto de compensación, se presenta en el Registro un acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Granada en virtud del cual se declaran incumplidos los deberes legales y obligaciones inherentes derivadas de la ejecución del sistema de compensación urbanística y se acuerda la sustitución del sistema de compensación por el de cooperación al tiempo que fue iniciado un procedimiento de infracción urbanística y sanción por dicho incumplimiento.
- d) Por fin, se destaca que la suspensión por el Registrador de la inscripción solicitada se debió a la concurrencia de los tres siguientes defectos: «a) al procedimiento declarativo de incumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes derivadas de la ejecución del sistema de compensación urbanística (necesidad de audiencia de los propietarios afectados y falta de anotación preventiva de la declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos sobre las fincas de resultado); b) a la constatación registral del cambio de sistema de actuación urbanística, y c) a la falta de expresión de la firmeza en vía administrativa del acuerdo».

II. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

A fin de proceder al análisis de la resolución y dada la diversidad de cuestiones que suscita su lectura, parece oportuno diferenciar los distintos niveles de sus pronunciamientos, según así se hace seguidamente.

1. EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DECLARACIÓN DE INCUMPLIMIENTO DETERMINANTE DEL CAMBIO DE SISTEMA

A. Si bien los artículos 125 y 126 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía contemplan el posible cambio de sistema de actuación de compensación a cooperación cuando el incumplimiento de los plazos o las dificultades planteadas por los propietarios pudieran poner en peligro la ejecución de una determinada actuación urbanística, tal sustitución no operaba de modo automático por ser precisa la previa tramitación de un procedimiento de declaración de incumplimiento con audiencia de los propietarios afectados, lo que así disponía el artículo 109.2 precedente.

B. En el procedimiento anterior dice el artículo 110 siguiente que habrán de identificarse los deberes y obligaciones legales o voluntariamente asumidos que hubieran sido incumplidos y su respectivo alcance, así como los pendientes de cumplimiento y las obras de urbanización y edificación que estuvieran pendientes de ejecución.

C. A tal fin, dice en particular la resolución de 1 de abril de 2015 que *«en esencia, el procedimiento de sustitución del sistema de compensación por el de cooperación consta de las siguientes fases: En cuanto al inicio del procedimiento, conforme al artículo 110.1, en coherencia con las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos que regula la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente, con su artículo 68, el procedimiento se iniciará de oficio o a instancia de parte. En lo que a la tramitación del procedimiento se refiere, si el inicio del procedimiento es a instancia de parte, la Administración deberá examinar que cumple con los requisitos legales y, en caso contrario, requerirá que en un plazo de diez días subsane la solicitud conforme al artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La ordenación del procedimiento corresponde en todo caso a la Administración urbanística competente, que realizará de oficio los actos de instrucción para comprobar la existencia de incumplimiento de deberes y obligaciones, su identificación, alcance y, constatado el incumplimiento, concreción de los deberes y obligaciones pendientes con arreglo al artículo 78 de la Ley 30/1992 en relación con el artículo 110.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía»*.

D. Más adelante continúa diciendo la Resolución que *«en cualquier momento del procedimiento y antes del trámite de audiencia, los interesados podrán presentar alegaciones, aportar documentos y solicitar la práctica de la prueba. Es decir, la Administración deberá notificar a los interesados del sector el inicio del procedimiento para la declaración de incumplimiento de los deberes y obligaciones urbanísticas. Desde ese momento y hasta la propuesta de resolución del expediente, los interesados podrán presentar las alegaciones y proponer los medios de prueba que estimen convenientes para su defensa o para corregir el expediente»*.

E. Y, ya por fin y referido al procedimiento, según lo ya indicado *«el único trámite anterior a la finalización del procedimiento que establece expresamente la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía en su artículo 109.1 es la audiencia a los interesados '... en el que habrá de oírse a todos los propietarios afectados'», a lo cual se añade en la Resolución, después de afirmar la necesidad de que la declaración final de incumplimiento sea motivada y que contenga los extremos referidos en el artículo 125.2 siguiente, que «de todo ello, como es lógico, debe quedar constancia en el Registro de la Propiedad»*.

2. EN RELACIÓN CON LA CALIFICACIÓN REGISTRAL DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

A. Con base en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, el cual dispone que *«la calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de este con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro»*, recuerda la resolución la doctrina de la Dirección General según la cual tal calificación tiene por objeto comprobar *«que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de resolución, no ha tenido la intervención prevista en la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal (...)»*.

B. Respecto de la referencia reglamentaria a *«los trámites e incidencias esenciales del procedimiento»*, dice la resolución que, dejando al margen de la calificación registral las razones del pronunciamiento final del procedimiento administrativo, sí se extiende sin embargo, en el caso analizado, a la verificación de si *«se ha cumplido con el trámite de audiencia que impone el artículo 109 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía»* y si *«dicho trámite resulta esencial del procedimiento»*, doble tarea que, si revelara la ausencia de su cumplimiento, añade aquella que *«vicia el acto administrativo que ponga fin al procedimiento»*.

C. Después de citar la resolución de 20 de octubre de 2005, la cual fue objeto de un anterior comentario en esta Revista¹, se rechaza por la Dirección General la posibilidad de que se niegue *a priori* la competencia registral para ejercer la correspondiente función calificadoras con motivo del control de legalidad que le viene reconocido efectuar sobre la condición del trámite como elemento esencial del procedimiento o el alcance jurídico de su omisión, ante lo cual sería irrelevante, como advirtió la resolución de 7 de septiembre de 1992, que los posibles defectos fueran causa de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho.

3. EN RELACIÓN CON EL CONCRETO ACTO ADMINISTRATIVO CUYA INSCRIPCIÓN FUE RECHAZADA POR EL REGISTRADOR

A. El supuesto del que parte la resolución es la afirmación recogida en el expediente municipal según la cual su tramitación tuvo lugar *«teniendo en cuenta a la totalidad de los propietarios afectados incluidos en la unidad de ejecución (...) a fecha de inicio del mismo»*, ante lo cual dice aquella que, *«sin embargo, resulta acreditado que el Ayuntamiento no instó la constancia registral del inicio del expediente para la declaración del incumplimiento de los deberes urbanísticos inherentes al sistema de compensación, ni solicitó certificación registral de dominio y cargas de las fincas incluidas en la unidad de actuación reparcelada mediante el sistema de compensación»* de tal modo, sigue diciendo, que *«tampoco se practicó ningún asiento, ya fuera de nota marginal o de anotación preventiva, que cumpliera la finalidad legal de que los ulteriores titulares registrales que accedieran al Registro con posterioridad a tal constancia registral pudieran entenderse legalmente notificados, por virtud del mismo contenido del Registro, de la iniciación de tal expediente»*.

B. De lo anterior deduce la resolución que *«la afirmación del Ayuntamiento de que el expediente ha tenido en cuenta "a la totalidad de los propietarios afectados*

a fecha de inicio del mismo”, resulta ya de por sí claramente insuficiente, pues los titulares registrales que debieron haber sido notificados, para salvaguarda de sus derechos, no son solo los propietarios, sino también los demás titulares de otros derechos reales inscritos o anotados en el Registro, como tampoco debieron serlo solo los existentes al inicio del expediente, sino también, precisamente por la falta de constancia registral del inicio del mismo, todos los que ulteriormente hubieran accedido al Registro y con anterioridad a la presentación del documento ahora calificado negativamente»

C. Sucesivamente la Resolución identifica al procedimiento administrativo que culminó con la adopción del acuerdo cuya inscripción denegada fue pretendida como manifestación de la disciplina urbanística según su procedente *«interpretación en el sentido amplio que tiene en el lenguaje urbanístico comprendiendo tanto los expedientes relativos a medidas de protección de la legalidad urbanísticos como los expedientes disciplinarios por infracción urbanística propiamente dicha»*, lo que así es afirmado a fin de amparar la procedencia de su reflejo registral de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

D. Con base en la identificación por la Resolución del incumplimiento de los deberes inherentes al sistema de compensación como expresión de la disciplina urbanística, en ella se hace saber que así como su constancia registral ha de quedar limitada a la práctica de una nota marginal al amparo del artículo 63.3 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y sujeta a los efectos del artículo 73 siguiente, la constancia registral del cambio de sistema ha de constar también mediante nota marginal si bien en este caso según la respectiva *«aplicación de los artículos 5 y siguientes»* de dicho Real Decreto.

E. Sobre el rechazo del Registrador a admitir el cambio de sistema una vez ya inscrito el proyecto de reparcelación, manifiesta su oposición la resolución al entender que tal inscripción *«no significa que ya consten cumplidos todos los deberes urbanísticos, sino tan solo los relativos a las cesiones obligatorias y a la equidistribución de los beneficios y cargas, pero no constan aún cumplidos los deberes de llevar a cabo materialmente y costear las obras de urbanización»*, siendo así que es *«precisamente, para tratar de asegurar el cumplimiento de ese concreto deber de ejecutar y costear la urbanización (por lo que) se impone legalmente, y con constancia registral, la afección legal y real de las fincas de resultado»*.

F. Por lo demás, la Resolución concluye confirmando los dos siguientes defectos planteados por el Registrador en su nota de calificación: primero, que la constancia registral del cambio de sistema ha de predicarse y practicarse respecto de la unidad de actuación íntegra, sin excluir, por lo tanto, a las fincas de resultado procedentes de cesiones obligatorias respecto de cesiones o del aprovechamiento perteneciente a la Administración por ministerio de la Ley, por mucho que no estuvieran afectas al pago de los gastos de urbanización o que su propietario ya los hubiera satisfecho; segundo, que debe ser confirmado *«el defecto relativo a la falta de constancia de la firmeza del acuerdo, toda vez que, como expresa el registrador, únicamente se acredita su publicación en el diario oficial, y como exige el artículo 2.2.b) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, la certificación debe expresar que el acto ha puesto fin a la vía administrativa»*.

III. SOBRE LA CALIFICACIÓN REGISTRAL DE LOS TRÁMITES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO Y SU RELACIÓN CON EL TITULAR REGISTRAL RESPECTO DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS CON ESPECIAL MENCIÓN A LOS DEFECTOS DE FORMA

1. CONSIDERACIÓN INICIAL

Si la calificación registral de los documentos administrativos ha de extenderse, como resulta del artículo 99 del Reglamento Hipotecario y entre otras cuestiones, «a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento» y «a la relación de este con el titular registral», no parece razonable que en su valoración sobre el cumplimiento de los requisitos y exigencias formales del procedimiento administrativo el Registrador no tome en consideración la doctrina del Tribunal Supremo al respecto según la cual tan solo los vicios de forma causantes de efectiva indefensión son determinantes de la nulidad del acto.

En este sentido, una de las cuestiones planteadas por la resolución comentada trae justamente a colación la necesidad de detenerse sobre la relevancia de los defectos de forma en el procedimiento administrativo, lo cual cabe advertir desde el siguiente triple plano que, en todo caso, deja para más adelante la cuestión no menor sobre la identificación del incumplimiento del deber de urbanizar un ámbito sujeto a un proceso reparcelatorio como decisión que fuera manifestación propia de la potestad administrativa en materia de disciplina urbanística.

A tal fin, las cuestiones en efecto relevantes desde el plano formal han de ser contempladas en razón de la exigibilidad por sí mismo del trámite de audiencia y el tratamiento de los defectos de forma y su incidencia en la validez del acto y, en fin, en cuanto se refiere al papel de los titulares registrales de otros derechos reales inscritos distintos del dominio en el procedimiento administrativo de declaración de incumplimiento por el motivo señalado.

Todo ello partiendo de la muy discutible posición, que constituiría una de las bases implícitas de la Resolución, según la cual la sola falta de instancia por el Ayuntamiento de la constancia registral del inicio del expediente vendría a ser causa bastante para revelar que «la afirmación del Ayuntamiento de que el expediente ha tenido en cuenta "a la totalidad de los propietarios afectados a fecha de inicio del mismo, resulta ya de por sí claramente insuficiente"»

2. SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA

Como ya tuvimos oportunidad de señalar en el comentario indicado², dejando a un lado la acepción del concepto de audiencia como principio general del derecho constitucional³ dada su recepción en el artículo 105.c), de la Constitución cuando dice que «la Ley regulará (...) el procedimiento administrativo a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda la audiencia del interesado», su relevancia ha sido destacada como exigencia impuesta para la efectividad de los derechos de contradicción y defensa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por ejemplo en las sentencias de 16 de junio de 1997 y 22 de noviembre de 1989 en cuanto al primero, y las de 25 de mayo de 1995 y 10 de febrero de 1997 en cuanto al segundo, lo que también fue asumido por los Tribunales de la Comunidad Europea en las STJCE de 29 de junio de 1994, caso *Fiskano*, y 15 de julio de 1970, caso *ACF-Chemiefarma* al haberla impuesto⁴ como garantía en todos los procedimientos administrativos, los sancionadores

y aquellos, como sostiene la doctrina científica, que puedan concluir con una decisión gravosa para el ciudadano, imponiéndose la exigencia de propiciar la defensa «*incluso en ausencia de una reglamentación específica*» (sentencias *Bélgica c. Comisión*, de 10 de julio de 1986; *Francia c. Comisión*, de 11 de noviembre de 1987, y *Bélgica c. Comisión*, de 20 de marzo de 1990).

A su vez, con arreglo a la regulación prevista en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre se ha destacado su condición como aplicable a todas las Administraciones públicas a fin de permitir al interesado realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses⁵, hasta el punto de haber sido calificado por el Tribunal Supremo como un trámite esencial⁶ sin el cual, se ha dicho, no puede mantenerse que exista realmente procedimiento en sentido propio⁷, lo que llevó a una jurisprudencia que si bien inicialmente declaró que su ausencia determinaba un vicio de nulidad de pleno derecho (STS de 11 de noviembre de 1996) ha basculado mayoritariamente hacia su consideración como un vicio de mera anulabilidad (STS de 5 de noviembre de 2001), giro que en cualquier caso no es aplicable en los procedimientos de carácter sancionador pues, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la STC 42/1989, en este caso son trasladables al procedimiento administrativo las garantías del artículo 24 de la Constitución del que forma parte el derecho de defensa.

Ante lo cual, en fin, en un caso como el planteado en la resolución comentada en el que la razón de la incoación del procedimiento se hace depender de un incumplimiento de deberes legales, la ausencia del trámite de audiencia parezca notoriamente evidente que habría de ser causa suficiente por sí sola para el rechazo del acceso al Registro de cualquier resolución administrativa precedida de un procedimiento así seguido, circunstancia, por lo demás, no concurrente en el caso en ella tratado pues no se pone en duda que al menos quienes fueron propietarios afectados en el origen fueron debidamente emplazados.

3. SOBRE LOS DEFECTOS FORMALES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU INCIDENCIA EN LA VALIDEZ DEL ACTO

Situados en el contexto de actuaciones administrativas llamadas a ser comunicadas a los interesados como exigencia impuesta para poder sostener la validez de la resolución final, en cuanto se refiere a la práctica de las notificaciones resultan de aplicación una diversidad de reglas.

En cuanto al contenido de la notificación, la misma debe contener, según expresa el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el texto íntegro de la resolución, la indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, los recursos procedentes y órgano y plazo ante el que presentarlos, lo que, respecto de actos de trámite como el aquí tratado y en cuanto a la referencia a los recursos, habría de entenderse sustituido por el ofrecimiento de la posibilidad de formular alegaciones derivado de la apertura del periodo de audiencia. De contener la notificación el texto íntegro de la resolución con omisión de alguno de los restantes requisitos, según dispone el apartado 3 del mismo artículo se reputará como defectuosa y solo surtirá efecto desde que se haga patente su conocimiento.

Por cuanto se refiere a la notificación practicada mediante la publicación del anuncio en el Boletín Oficial respectivo según lo que se advierte a continuación, en cuanto tal publicación constituye una mera reproducción de la notificación, ha de contener iguales menciones que esta, lo cual fue precisado por el Tribunal Supremo en sentencias de 4 de noviembre de 1972 y 20 de febrero de

1987 ante el silencio de la anterior legislación de procedimiento administrativo dando finalmente lugar a la redacción del actual artículo 60.2 al señalar que *«la publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el punto 2 del artículo 58 exige respecto de las notificaciones»* y que *«será también aplicable a la publicación lo establecido en el punto 3 del mismo artículo»* respecto de las notificaciones defectuosas.

En cuanto a su práctica, para entenderla producida en forma se exige un primer intento al domicilio del interesado que, si nadie pudiera hacerse cargo de ella y con constancia de esta circunstancia en el expediente, se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes y, finalmente y para el caso de imposibilidad de práctica de este segundo intento, uno último mediante anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia. En el caso del segundo intento, el Tribunal Supremo ha entendido, por ejemplo en su Sentencia de 28 de octubre de 2004, que es válida la notificación practicada el mismo día en que se intentó la primera siempre que se haya practicado con una diferencia, al menos, de sesenta minutos con respecto a la hora en que tuvo lugar el primer intento de notificación. A su vez, por lo que se refiere a la notificación edictal, el Tribunal Supremo destaca (sentencias de 22 de julio de 1999 y 27 de marzo de 2002) que, fuera del caso apuntado de seguir a los dos intentos precedentes de notificación en domicilio, *«no puede utilizarse válidamente en menoscabo de las garantías procedimentales de los administrados en todos aquellos supuestos en los que la Administración pueda, con el empleo de la diligencia exigible, llegar a conocer la identidad y lugar idóneo para notificar personalmente a cualquiera de los posibles interesados»*.

Pues bien, fundado el rigor formal de la regulación del régimen legal de las notificaciones en garantía del interesado a fin de poder participar en el periodo de audiencia en que su intervención en el procedimiento administrativo no requiere de la asistencia de letrado y en la gran fugacidad de los plazos de impugnación, la consecuencia que como regla general se sigue de su práctica de forma indebida será que no producirá efectos; ni ella, la notificación, ni la resolución respectiva, pues, como dicen también los últimos autores citados⁸, *«la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto»*.

La excepción, en todo caso, es la que resulta del artículo 58.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a lo que se une el fundamental artículo 63.2 siguiente según el cual *«el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados»* y a cuya luz se hace necesario reproducir la doctrina de los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa y del propio Tribunal Constitucional, siendo posible a tal fin dar cuenta de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2012 que, citada por la más reciente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 7 de marzo de 2014 y con expresión de una larga serie de sentencias sobre la cuestión tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, dice lo siguiente:

«(...) Una vez reconocida la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo, resulta necesario poner de manifiesto que es doctrina del Tribunal Constitucional que, en materia de notificaciones, únicamente lesiona el artículo 24 de la CE la llamada indefensión material y no la formal, impidiendo «el cumplimiento de su finalidad, tendente a comunicar la resolución en términos que permitan mantener las alegaciones o formular los recursos establecidos en el

ordenamiento jurídico frente a dicha resolución» (SSTC 155/1989, de 5 de octubre [RTC 1989, 155], FJ 3; 184/2000, de 10 de julio [RTC 2000, 184], FJ 2; y 113/2001, de 7 de mayo [RTC 2001, 113], FJ 3), con el «conseguidor perjuicio real y efectivo para los interesados afectados» (SSTC 155/1988, FJ 4; 112/1989, FJ 2; 91/2000, de 30 de marzo [RTC 2000, 91]; 184/2000, de 10 de julio, FJ 2; 19/2004, de 23 de febrero [RTC 2004, 19]; y 130/2006, de 24 de abril [RTC 2006, 130], FJ 6. En igual sentido sentencias de esta Sala de 25 de octubre de 1996 [rec. apel. núm. 13199/1991], FD Cuarto; y de 22 de marzo de 1997 [rec. de apel. núm. 12960/1991], FD Segundo).

Lo anterior implica, básicamente, en lo que aquí interesa, que sí, pese a los vicios de cualquier gravedad en la notificación puede afirmarse que el interesado llegó a conocer el acto o resolución por cualquier medio —y, por lo tanto, pudo defenderse frente al mismo—, o no lo hizo exclusivamente por su negligencia o mala fe, no cabe alegar lesión alguna de las garantías constitucionales, dado el principio antiformalista y el principio general de buena fe que rigen en esta materia (SSTC 101/1990, de 4 de junio [RTC 1990, 101], FJ1; 126/1996, de 9 de julio [RTC 1996, 126], FJ 2; 34/2001, de 12 de febrero [RTC 2001, 34], FJ 2; 55/2003, de 24 de marzo [RTC 2003, 55], FJ 2; 90/2003, de 19 de mayo [RTC 2003, 90], FJ 2; y 43/2006, de 13 de febrero [RTC 2006, 43], FJ 2).

Igual doctrina se contiene en distintos pronunciamientos de esta Sala. En particular, hemos aclarado que el rigor procedimental en materia de notificaciones «no tiene su razón de ser en exagerado formulismo, sino en constituir una pieza clave para la proscripción de la indefensión y la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva que consagran el Artículo 24 de la Constitución» (sentencias de 25 de febrero de 1998 [rec. apel. núm. 11658/1991], FD Primero; de 6 de junio de 2006 [RJ 2006, 6996] [rec. cas. núm. 2522/2001], FD Tercero; de 12 de abril de 2007 [RJ 2007, 4117] [rec. cas. núm. 2427/2002], FD Tercero; y de 27 de noviembre de 2008 [RJ 2008, 8041] [rec. cas. núm. 5565/2006], FD Cuarto); hemos afirmado que las exigencias formales «solo se justifican en el sentido y en la medida en que cumplan una finalidad» (Sentencia de 6 de junio de 2006, cit., FD Tercero); hemos dicho que «todos los mecanismos y garantías con que las leyes procesales o procedimentales rodean los actos de comunicación» entre el órgano y las partes «no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que, en la realidad, se ha producido aquella participación de conocimiento, o que, en la ficción jurídica, se ha producido en determinadas circunstancias o no se ha producido» (sentencia de 25 de febrero de 1998, cit., FD Primero); hemos destacado que «el objeto de toda notificación administrativa y de las formalidades de que ha de estar revestida, para tener validez, es el de garantizar que el contenido del acto, en este supuesto de la liquidación tributaria, llegue a conocimiento del obligado» (sentencia de 7 de octubre de 1996 [RJ 1997, 1759] [rec. cas. núm. 7982/1990], FD Segundo); hemos declarado que «[l]os requisitos formales de las notificaciones, que las diferentes normas invocadas establecen, tienen por finalidad garantizar que el contenido del acto administrativo llegue cabalmente a conocimiento del interesado y que incluya los medios y plazos de impugnación, de forma que cuando ese fin está cumplido, pierden las referidas formalidades su razón de ser y cualesquiera que sean otras consecuencias que pudieran producir su inobservancia (responsabilidad del funcionario, por ejemplo), lo que no

puede causar es la anulación de la notificación misma pues resultaría absurdo convertir el medio (el requisito garante de que la notificación se produce) en fin de sí mismo» (Sentencia de 2 de junio de 2003 [RJ 2003, 5591] [rec. cas. núm. 5572/1998], FD Tercero); y, en fin, hemos dejado claro que «lo relevante, pues, no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas», de manera que «cuando se discute acerca del cumplimiento de las formalidades legales, sobre el cómo han de hacerse las notificaciones, lo decisivo no es que se cumplan esas previsiones legales, sino que efectivamente el sujeto pasivo tenga o haya podido tener conocimiento efectivo del acto notificado» (Sentencia de 7 de mayo de 2009 [rec. cas. núm. 7637/2005], FD Cuarto).

En otros términos, «y como viene señalando el Tribunal Constitucional “n[i] toda deficiencia en la práctica de la notificación implica necesariamente una vulneración del artículo 24.1 CE” ni, al contrario, “una notificación correctamente practicada en el plano formal” supone que se alcance “la finalidad que le es propia”, es decir, que respete las garantías constitucionales que dicho precepto establece (SSTC 126/1991, FJ 5; 290/1993, FJ 4; 149/1998, FJ 3; y 78/1999, de 26 de abril [RTC 1999, 78], FJ 2), lo que sucedería, por ejemplo, en aquellos casos en los que la Administración no indaga suficientemente sobre el verdadero domicilio del interesado antes de acudir a la notificación edictal, o habiéndose notificado el acto a un tercero respetando los requisitos establecidos en la Ley, se prueba que el tercero no entregó la comunicación al interesado» (Sentencia de 16 de diciembre de 2010 [RJ 2010, 9143] [rec. cas. núm. 3943/2007], FD Tercero).

Una vez establecido que en el ámbito de las notificaciones de los actos y resoluciones administrativas resulta aplicable el derecho a la tutela judicial efectiva, conviene comenzar aclarando, como presupuesto general, que lo trascendente en el ámbito de las notificaciones es determinar si, con independencia del cumplimiento de las formalidades legales, el interesado llegó a conocer el acto o resolución a tiempo para —si lo deseaba— poder reaccionar contra el mismo, o, cuando esto primero no sea posible, si, en atención a las circunstancias concurrentes, debe presumirse o no que llegó a conocerlos a tiempo (...).

La anterior sentencia reproduce, en consecuencia, la más clara doctrina reveladora del carácter instrumental de las formas en el Derecho Administrativo, consideración así sostenida nuevamente por los últimos autores citados⁹ cuando afirman que «el vicio de forma carece, pues, de virtud en sí mismo, su naturaleza es estrictamente instrumental, solo adquiere relieve propio cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del administrado y de la propia Administración». A lo cual añaden, primero, la cita de una ya lejana sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1915 que afirmaba, con una cláusula luego repetida en otras muchas, que «cuando las Leyes y Reglamentos no declaran expresamente nulos los actos contrarios a sus preceptos, la apreciación de si el quebrantamiento cometido entraña la nulidad depende de la importancia que revista, de las derivaciones que motive, de la situación o posición de los interesados en el expediente y, en fin, de cuantas circunstancias concurren, que deberán apreciarse en su verdadero significado y alcance para invalidar las consecuencias de los actos o para mantenerlos», y, sucesivamente, la de 6 de noviembre

de 1963 según la cual, para llegar a declarar la nulidad de un acto afectado de un vicio formal, habrá que atender «sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo origen del recurso en caso de observarse el trámite omitido».

En razón de ello, como reglas generales de interpretación aplicables en el caso de notificaciones practicadas de forma indebida cabría destacar las siguientes:

A. Admitido en el ámbito del procedimiento administrativo el derecho a la tutela judicial efectiva, su lesión como consecuencia de la práctica de notificaciones requiere de una indefensión material y no meramente formal por impedir, en el caso que nos ocupa, la formulación de alegaciones con el consiguiente perjuicio que ello representa.

B. Siendo correlato de lo anterior la aplicación en la materia de los principios antiformalista y el general de buena fe, si el interesado, cualquiera que fuera la gravedad de los vicios padecidos en la notificación, conoció el acto o no lo hizo por negligencia o mala fe, no podrá alegar lesión alguna de sus derechos.

C. Las reglas contempladas en la legislación procedimental para los actos de comunicación entre el órgano y las partes tienen por objeto garantizar el conocimiento de su contenido o que, de modo jurídicamente ficticio, así se ha producido.

D. A la vista de ello, procurado el conocimiento del acto la consecuencia a ello ligada es el decaimiento de la razón de ser de las formalidades legales, de tal modo que los vicios en su caso padecidos no podrán comportar la anulación de la notificación so pena de «convertir el medio (el requisito garante de que la notificación se produce) en fin de sí mismo».

E. Dicho en otros términos, lo relevante en último término no es cómo se lleva a cabo la notificación sino si el interesado ha tenido o ha podido tener conocimiento efectivo del acto notificado, lo que significa que no toda deficiencia da necesariamente lugar a indefensión del interesado.

F. La notificación no constituye un requisito de validez sino de eficacia del acto, lo que por ejemplo pone de relieve también el Consejo de Estado en Dictamen de 5 de febrero de 1959.

G. Por fin, en caso de incurrir en un defecto de forma habrá que atender, sobre todo, a lo que hubiera podido variar el acto administrativo origen, en su caso, del recurso de haber sido observado el trámite omitido.

Todo ello, en fin, expuesto con arreglo a la jurisprudencia que ha quedado señalada y que quedaría sintetizada en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1990¹⁰ según la cual «las infracciones formales (...) únicamente producirán la anulabilidad y ni siquiera esta se produce respecto de algunas de dichas infracciones —cual son las de las normas reguladoras de las formas— si no son esenciales ni dan lugar a indefensión».

4. LA REFERENCIA A LA CONSTANCIA REGISTRAL DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO COMO CONDICIÓN PARA LA INSCRIPCIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL

Según quedó ya dicho, en la resolución de 1 de abril de 2015 se manifiesta que la falta de constancia registral del inicio del procedimiento para la declaración del incumplimiento sería causa bastante para el rechazo de la inscripción del acuerdo final y el consiguiente cambio de sistema, lo cual así se considera toda vez que con tal proceder no se practicó ningún asiento «que cumpliera la finalidad legal de que los ulteriores titulares registrales que accedieran al Registro con posterioridad a tal constancia registral pudieran entenderse legalmente notificados»,

añadiendo, en fin, que a quienes debió notificarse no fue solo a los propietarios afectados sino también los titulares registrales de otros derechos reales inscritos.

Consideración la anterior que se comparte en la medida, no manifestada en la Resolución, en que la inscripción de la resolución final se pretendiera cuando los titulares registrales en tal momento no coincidieran con quienes fueran los interesados en el inicio del procedimiento a quienes les hubiera sido concedido el plazo de audiencia, no, sin embargo, en el caso de tratarse de los mismos pues es evidente que en tal caso no se les habría causado indefensión de ningún género por más que no se hubiera tomado en el Registro razón del inicio del procedimiento.

IV. LA DISCUTIBLE CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE URBANIZAR COMO INFRACCIÓN URBANÍSTICA

En la resolución comentada se afirma que la declaración de incumplimiento del deber legal de ejecutar en plazo la urbanización constituye una infracción urbanística en virtud de la cual resulta correcto acceder a la práctica de la anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística a que se refieren los artículos 56 a 66 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Así, siendo de aplicación en materia de derecho administrativo sancionador los principios propios del Derecho Penal, es claro que la calificación de la falta de urbanización en plazo de un ámbito como infracción urbanística requeriría de su precisa tipificación legal, lo cual en efecto tiene lugar en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía pues después de afirmar en su artículo 191 que *«son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que estén tipificadas y sancionadas como tales en esta Ley»*, dice más adelante, en su artículo 207, que son infracciones graves *«los incumplimientos, con ocasión de la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley o, en virtud de la misma, por dichos instrumentos y los de gestión y ejecución, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la condición de leves»*.

De este modo la legislación urbanística andaluza puede decirse que, más allá de lo discutible de su calificación como infracción, vio reflejada la postura mantenida por un sector de la doctrina¹¹ que, en relación con los incumplimientos determinantes de la aplicación de la llamada expropiación-sanción, afirmó que se trataba de un acto de gravamen impuesto por una autoridad administrativa dictado con *«finalidad represiva»* por tratarse de un *«comportamiento que se considera reprobable y contrario a Derecho»* y que constituye la respuesta *«a la realización de un ilícito»*, de donde, a la vista de la regulación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, se concluía con que *«la expropiación por incumplimiento (...) es una medida de carácter sancionador»*.

Posición doctrinal que, por lo demás, quedaba abiertamente confrontada con la doctrina del propio Tribunal Constitucional cuando en su sentencia 319/1993, de 27 de octubre, relativa a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía, afirmó que *«con la expresión ‘sanción’ (expropiación-sanción, en expresión doctrinal de cierto arraigo) a las expropiaciones por ‘incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra’ (...) no prejuzga, por sí sola, la cuestión de si este tipo especial de expropiaciones maraca la calificación jurídico-constitucional de sanción a los efectos de lo establecido en el artículo 25.1 de la Constitución»*. Respecto de lo cual reitera que *«no tiene carácter sancionador en*

sentido estricto», ya que del sentido de estas expropiaciones «no se sigue que se trate de una decisión con finalidad punitiva por infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia, imputable a la culpabilidad del infractor; sino de las consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agraria, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria necesidad».

Ante lo que concluye afirmando que «no estamos ante sanciones, sino ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad».

En todo caso, en la actualidad, a partir de la redacción dada al artículo 51 de la Ley del Suelo del Estado de 20 de junio de 2008 por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, norma afectada por la declaración de inconstitucionalidad de la STC 29/2015, de 19 de febrero, en concreto respecto de su artículo 23, resulta más favorable la interpretación a favor de la consideración del incumplimiento tratado como infracción urbanística así como del consiguiente deber de la Administración de ordenar la práctica de la anotación preventiva a que se refiere el artículo 53.2 siguiendo y los correlativos ya señalados del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

V. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015

En cuanto a las dos últimas consideraciones de la resolución de 1 de abril de 2015, se comparte, en efecto, la necesidad de que el cambio de sistema se hiciera constar en todas las fincas del ámbito pues, más allá de que parte de ellas no estuviera afecta al pago de los gastos de urbanización, la culminación de los deberes legales se extiende a la conclusión y recepción de la urbanización.

Por otro lado, en cuanto a la necesaria firmeza del acuerdo de declaración de incumplimiento de los deberes legales para la práctica de la inscripción, se comparte la posición del Registrador respaldada por la resolución pese a omitir esta que tal exigencia procede directamente de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 63 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, no, como dice, de que «la certificación debe expresar que el acto ha puesto fin a la vía administrativa».

Y es que, en efecto, no es el hecho de que haya puesto fin a la vía administrativa sino el de ser firme en tal vía la circunstancia que permite practicar los respectivos asientos registrales, debiéndose entender por firme en vía administrativa el que no haya sido interpuesto en plazo recurso administrativo alguno o que, interpuesto, haya sido resuelto en el sentido que en cada caso fuera.

CONCLUSIONES

I. Entre los deberes legales exigibles a la propiedad del suelo se encuentra el de ejecutar la urbanización en plazo, deber que cuando es objeto de incumplimiento puede o no ser tipificado como infracción urbanística por el legislador autonómico.

II. En el caso particular de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, el incumplimiento del citado deber es en efecto identificado como infracción y, por ello, habilita a la Administración para la tramitación del correspondiente procedimiento de disciplina urbanística susceptible de ser inscrito en el Registro de la Propiedad tanto en la fase de formación del acto como en la de resolución definitiva.

III. A tal efecto, la calificación registral ha de detenerse en la verificación del cumplimiento de los trámites esenciales del procedimiento, trámites entre los cuales cobra una singular relevancia la necesidad de actuar con el titular registral tanto en el inicio del procedimiento mediante la apertura del trámite de audiencia a fin de practicar la correspondiente anotación preventiva de su incoación, como en su terminación mediante el reflejo registral de la resolución final mediante nota marginal.

IV. Para dicha calificación registral, en fin, parece correcto que el Registrador aplique la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la incidencia de los defectos formales en la validez del acto, doctrina según la cual solo una indefensión material y no meramente formal es causante de invalidez, hasta el punto de que en caso de incurrir en un defecto de forma habrá que atender, sobre todo, a lo que hubiera podido variar el acto administrativo.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STJCE de 15 de junio de 1970
- STJCE de 10 de julio de 1986
- STJCE de 11 de noviembre de 1987
- STJCE de 20 de marzo de 1990
- STJCE de 29 de junio de 1994
- STC 319/1993, de 27 de octubre
- STC 42/1989, de 16 de febrero
- STC 29/2015, de 19 de febrero
- STS de 16 de junio de 1997
- STS de 22 de noviembre de 1989
- STS de 25 de mayo de 1995
- STS de 10 de febrero de 1997
- STS de 11 de noviembre de 1996
- STS de 5 de noviembre de 2001
- STS de 4 de noviembre de 1972
- STS de 20 de febrero de 1987
- STS de 22 de julio de 1999
- STS de 27 de marzo de 2002
- STS de 28 de octubre de 2004
- STS de 12 de julio de 2012
- STS de 29 de enero de 2015
- STS de 6 de noviembre de 1963
- STS de 21 de marzo de 1990
- STSJ de Madrid de 7 de marzo de 2014
- RDGRN de 1 de abril de 2015
- RDGRN de 20 de octubre de 2008
- RDGRN de 7 de septiembre de 1992

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Ed. Thomson-Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Ed. Civitas, Madrid 1993, p. 768.
- LASO BAEZA, V. (2010). El trámite de audiencia y la adopción del acuerdo de anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 722, 2984-2993.
- SUAY RINCÓN, J. (1991). La expropiación por incumplimiento en la nueva Ley del Suelo. Su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 123, pp. 71-90.
- TARDÍO PATO, J. A. (2006). El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992, *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 93-142.

NOTAS

¹ LASO BAEZA, V. (2010). El trámite de audiencia y la adopción del acuerdo de anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 722, 2984-2993.

² LASO BAEZA, V., *op. cit.*, p. 2985.

³ TARDÍO PATO, J. A., 2006, El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992, *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 93-142.

⁴ El principio de audiencia fue también recogido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, según el cual «1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder a expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus resoluciones».

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, Ed. Thomson-Civitas, Madrid.

⁶ Los términos utilizados en la jurisprudencia son categóricos sobre el citado carácter esencial del trámite de audiencia. Así, recogidos estos calificativos en la sentencia de 27 de marzo de 1984, se ha dicho en la sentencia de 13 de mayo de 1948 que es un trámite «de observancia obligatoria», en la de 4 de marzo de 1947 que es «de extraordinaria relevancia», en la de 25 de abril de 1950 se le denomina como trámite «más cualificado», en la de 2 de marzo de 1931 como «sustancial», en la de 11 de julio de 1932 como «sustancial», en la de 7 de marzo de 1950 como «esencial», en la de 27 de mayo de 1935 como «esencial», en la de 15 de junio de 1925 como «sagrado», etc...

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *op. cit.*, p. 513.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *op. cit.*, p. 587.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *op. cit.*, p. 648.

¹⁰ A la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1990 se refieren GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., en su obra *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Ed. Civitas, Madrid 1993, p. 768.

¹¹ SUAY RINCÓN, J. (1991), La expropiación por incumplimiento en la nueva Ley del Suelo. Su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 123, 71-90.