

### 3. URBANISMO

#### *EL TRÁMITE DE AUDIENCIA Y LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE ANOTACIÓN PREVENTIVA DE INCOACIÓN DE EXPEDIENTE DE DISCIPLINA URBANÍSTICA*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Abogado*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RELEVANCIA DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONCEPTO DE ACTO DE TRÁMITE FRENTE A LAS DENOMINADAS MEDIDAS PROVISIONALES: 1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA. 2. EL CONCEPTO DE ACTO DE TRÁMITE Y SU DISTINCIÓN RESPECTO DE LAS LLAMADAS MEDIDAS PROVISIONALES DEL ARTÍCULO 72 DE LA LPAC.—III. LA NECESIDAD, SALVO CONCURRENCIA DE RAZONES DE URGENCIA, DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA DEL TITULAR REGISTRAL CON CARÁCTER PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE ANOTACIÓN PREVENTIVA DE INCOACIÓN DE EXPEDIENTE DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

#### I. INTRODUCCIÓN

La resolución objeto del presente comentario, de 20 de octubre de 2005, tiene su origen en la solicitud de la anotación preventiva por incoación de un expediente de disciplina urbanística establecida en el artículo 177 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en relación con los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, anotación que fue suspendida por no constar en la certificación expedida para su práctica la notificación del acuerdo en virtud del cual se decretó la misma.

A tal fin, el Registrador fundó su calificación en los artículos 57.2 y 59 del Real Decreto 1093/1997, entendiendo que, cuando el primero dispone que en la certificación ha de constar «*que el acuerdo ha sido notificado al titular registral*», y el segundo que: «*la Administración actuante notificará la adopción del acuerdo por el que fue ordenada la práctica de la anotación a todos los titulares de dominio y cargas*», tal acuerdo «*no puede ser otro*», dice el Registrador en su nota, «*que el acuerdo decretando la anotación preventiva del expediente disciplinario o de la medida de protección de la legalidad urbanística*».

Interpuesto recurso contra la anterior nota de calificación, la Dirección General lo desestima respecto de otra cuestión, pero lo estima en cuanto a la solicitud de la anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística.

Así lo hace en el Fundamento de Derecho cuarto analizando «*si para tomar anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística, basta la certificación del acuerdo municipal de incoación del expediente, debidamente notificado al titular registral, o se requiere también que conste que se ha notificado a los interesados el propio acuerdo ordenando tomar anotación preventiva*».

Pues bien, su posición al respecto es que *«tanto el artículo 177 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, como el artículo 57 del Real Decreto 1093/1997, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia urbanística, presuponen que lo que tiene que notificarse al interesado, como vía para que pueda ser cumplido el trámite de audiencia (para, a su vez, cumplir con el principio registral de tracto sucesivo y con el principio constitucional de tutela judicial efectiva), es el acuerdo mismo de incoación del expediente de disciplina urbanística, siendo la solicitud de la práctica de la anotación preventiva un acto de mero trámite o de impulso procedimental que será notificado a los interesados a posteriori por la Administración, una vez practicada; máxime teniendo en cuenta que la práctica de la anotación preventiva no es un acto que decida directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, por lo que no podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, de manera que la eventual oposición a tal acto de trámite sólo podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento».*

## II. LA RELEVANCIA DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONCEPTO DE ACTO DE TRÁMITE FRENTE A LAS DENOMINADAS MEDIDAS PROVISIONALES

Al ser las cuestiones que encabezan este epígrafe las que sirven de fundamento a la resolución comentada, resulta oportuno, con las limitaciones propias de una colaboración de esta naturaleza, apuntar, aunque sólo sea sucintamente, las notas más relevantes del régimen jurídico del trámite de audiencia y de los actos de trámite, afrontando así sucesivamente desde estas líneas generales el análisis de la resolución. De la segunda, la referida a los actos de trámite, interesa, además, realizar una breve referencia a las llamadas medidas provisionales en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), toda vez que, según entendemos, la resolución realiza una calificación indebida del acuerdo por el que se ordena la práctica de la anotación determinante de su decisión final.

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL TRÁMITE DE AUDIENCIA

Aunque ciertamente el término audiencia viene habitualmente asociado a un trámite contemplado en las normas que regulan los procedimientos administrativos, tiene igualmente una acepción adicional como principio general del derecho constitucional (1), 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»*, principio que se extiende no sólo

(1) TARDÍO PATO, José Antonio, «El principio constitucional de audiencia del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992», en *Revista de Administración Pública*, núm. 170.

a los procedimientos sancionadores, sino también a aquellos que dan lugar tanto a actos favorables como a actos desfavorables (2).

A su vez, la consideración de la audiencia como principio general ha sido mantenida respecto 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 ha sido 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*.

Esta última jurisprudencia comunitaria ha sido, a su vez, la que ha impuesto la audiencia (3) como garantía en todos los procedimientos administrativos, los sancionadores y aquellos, como sostiene la doctrina, 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 de *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).

Por otro lado, desde la perspectiva de la audiencia como trámite previsto en el artículo 84 de la LPAC, se ha destacado su condición como aplicable a todas las Administraciones Públicas y que lo es también en defecto de normas procedimentales especiales, siendo su objeto permitir al interesado realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses (4).

En este sentido, la jurisprudencia prevé la posibilidad de prescindir de este trámite si existiera peligro o riesgo que exigiera la adopción con urgencia de la resolución administrativa, doctrina mantenida, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo, de 10 de junio de 1992, 14 de octubre de 1993, 11 de octubre de 2000, y 17 y 28 de febrero de 2003, y que no impide, no obstante, la adopción, antes o después (5) de la iniciación del procedimiento, de las llamadas medidas provisionales contempladas en el artículo 72 LPAC.

Fuera de los supuestos anteriores en los que concurren razones de urgencia, el Tribunal Supremo ha calificado el trámite de audiencia como un trá-

---

(2) MUÑOZ MACHADO, S., «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75.

(3) 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».

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

(5) Según entendemos, la anotación preventiva de incoación del expediente de disciplina urbanística parece fácilmente encajable en el modelo de las llamadas medidas provisionales del artículo 72 de la LPAC, adoptadas una vez ya iniciado el procedimiento, especialmente siendo así que su finalidad es «...asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer...».

mite esencial (6) sin el cual, se ha dicho, no puede mantenerse que exista realmente procedimiento en sentido propio (7), 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.

En todo caso, el carácter esencial del trámite de audiencia que viene señalándose ha de compaginarse con la excepción que la propia LPAC prevé en el artículo 84.4 cuando dispone que se podrá prescindir de él «*cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*», de tal manera que el principio de que nadie puede ser condenado sin ser oído debe atemperarse a la luz de otros principios, tales como el espiritualista y el de economía procesal, como recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de marzo de 1984.

## 2. EL CONCEPTO DE ACTO DE TRÁMITE Y SU DISTINCIÓN RESPECTO DE LAS LLAMADAS MEDIDAS PROVISIONALES DEL ARTÍCULO 72 DE LA LPAC

Como ya se ha apuntado, la posición que aquí se mantiene es que la resolución comentada realmente confunde las denominadas medidas provisionales en la LPAC con los actos de trámite, lo que la lleva a aplicar unas consecuencias jurídicas equivocadas al omitir en el procedimiento el trámite de audiencia respecto del acuerdo por el que se ordena la práctica de la anotación preventiva, circunstancia por la que también resulta pertinente efectuar una breve referencia a los actos de trámite y a las medidas provisionales a fin de identificar correctamente la naturaleza jurídica del acuerdo del que se sostiene la procedencia de tal omisión.

Así, la condición de acto de trámite se mantiene respecto del «*que se dicta en la tramitación de un procedimiento, siempre que no ponga fin al mismo*» (8), habiendo dicho el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de abril de 1992 que «*los actos de trámite son todos aquellos carentes de sustantividad en materia decisoria trascendental, como simples eslabones del procedimiento, sin individualidad propia, al ser absorbida por la unidad del mismo*» o, en la anterior de 2 de marzo de 1987, que «*no deciden directa ni indirectamente el fondo del asunto*».

(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, T. R., *op. cit.*, pág. 513.

(8) GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Acto y procedimiento administrativo*, Ed. Marcial Pons, 2001, pág. 73.

De acuerdo con tal concepción, en la doctrina (9) se han identificado como actos de trámite los de incoación del procedimiento, los de instrucción, los de ordenación, como las comunicaciones y notificaciones, los de sometimiento a información pública, los de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento, etc., siendo todos ellos actos no susceptibles de recurso (10), según el artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción, salvo que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o decidan directa o indirectamente el fondo del asunto.

Por cuanto se refiere a las denominadas medidas provisionales previstas en el artículo 72 de la LPAC, se ha dicho (11) que responden a aquellas actuaciones administrativas que tienden a asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer en un determinado procedimiento administrativo, siendo principalmente dos las notas que caracterizan su naturaleza: su carácter cautelar por la razón citada y su conexión con otro procedimiento principal ya iniciado o pendiente de iniciar.

El procedimiento que da lugar a la adopción de las medidas provisionales pertenece a los llamados procedimientos administrativos de facilitación, y en concreto, dentro de estos, la anotación se corresponde con los de facilitación de la ejecución, los cuales, por otro lado, no siempre participan de la segunda de las notas citadas pues, en ocasiones, la ley prevé mecanismos de facilitación cuya mera operatividad tiene lugar de modo automático con la sola iniciación de ciertos procedimientos administrativos. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la llamada suspensión automática de licencias debida a la adopción del acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento o la suspensión ligada a la iniciación del expediente reparcelatorio, no así, por el contrario, en el caso de las anotaciones preventivas aquí tratadas por ser de carácter potestativo.

Por lo demás, si bien las medidas provisionales pueden ser adoptadas tanto antes como después de iniciado el procedimiento principal al que van ligadas, en el caso de ser adoptadas con anterioridad lo son con carácter *provisionalísimo* por ser precisa la concurrencia de «casos de urgencia», así como que se trate de «supuestos previstos expresamente por una norma con rango de Ley».

A estos efectos resulta particularmente relevante tener presente que la llamada tutela *provisionalísima* tiene su primera recepción en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su Auto de 2 de noviembre de 1993, el cual consagra la posibilidad de que, *inaudita parte*, los Tribunales de lo contencioso-administrativo adopten medidas con tal carácter mientras se sustancia el incidente de protección cautelar propiamente dicho, posibilidad que puede darse en determinadas circunstancias como medio para garantizar la efectividad de la tutela judicial efectiva.

Por su parte, la Ley de la Jurisdicción dio carta de naturaleza a las medidas *provisionalísimas* en su artículo 135, al decir que «*el Juez o Tribunal, atendidas las circunstancias de especial urgencia que concurran en el caso, adoptará la medida sin oír a la parte contraria*», lo que también prevé la Ley de Enjuiciamiento Civil en el artículo 730 al permitir la posibilidad de solicitar

---

(9) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Ed. Civitas, 1993, págs. 688 y 699.

(10) A este respecto, ver el trabajo de GARCÍA-TREVILJANO GARNICA, José Antonio, *La impugnación de los actos administrativos de trámite*, Ed. Montecorvo, S. A., 1993.

(11) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *op. cit.*, pág. 813 y sigs.

medidas cautelares con anterioridad a la presentación de la demanda, y el 733 cuando dispone su eventual estimación también *inaudita parte* si concurrieran razones de urgencia (12).

En consecuencia, según lo dicho, una cosa es un acto de trámite y otra bien distinta una medida provisional. El primero es un acto de impulso del procedimiento y la segunda una decisión que, aunque esté incardinada en un determinado procedimiento, resuelve algún aspecto autónomamente, lo que permite que sea susceptible de recurso y que incluso, de no producirse, para nada se impida la continuidad del procedimiento principal, según ocurre en el caso de las medidas cautelares (13).

### III. LA NECESIDAD, SALVO CONCURRENCIA DE RAZONES DE URGENCIA, DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA DEL TITULAR REGISTRAL CON CARÁCTER PREVIO A LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE ANOTACIÓN PREVENTIVA DE INCOACIÓN DE EXPEDIENTE DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Como ha quedado dicho al principio, la posición defendida por la Resolución de 20 de octubre de 2005, objeto del presente comentario, en orden al rechazo del cumplimiento del trámite de audiencia del titular registral con motivo de la adopción del acuerdo por el que se ordena la práctica de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística, se justifica por causa de considerar dicho acuerdo como un acto de trámite que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, no produce indefensión y no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, no siendo por ello mismo susceptible de impugnación.

A la vista de la fundamentación anterior y teniendo presente cuanto ha quedado expuesto en relación con el trámite de audiencia, así como con el régimen jurídico de los actos de trámite y las medidas provisionales, la interpretación que aquí sostenemos es que el acuerdo en cuestión, salvo que concurrieran razones de urgencia, requiere ineludiblemente su previa puesta de manifiesto al titular registral a los efectos de la formulación de alegaciones y presentación de los documentos y justificaciones que estime pertinentes según dispone el artículo 84.2 de la LPAC.

Así lo entendemos, en efecto, con base en las siguientes consideraciones:

- a) Como primera consideración, lo que debe afirmarse es que el acuerdo en virtud del cual se ordena la práctica de una anotación preventiva de esta naturaleza, en ningún caso tiene la condición de acto de trámite sino que, más bien, constituye una medida provisional de carácter cautelar cuya finalidad propia es garantizar que cuando se obtenga una resolución administrativa firme con trascendencia real la aparición de terceros no sea obstáculo para su inscripción (14).

---

(12) DE LA OLIVA SANTOS, Andrés; Díez-PICAZO JIMÉNEZ, Ignacio; VEGAS TORRES, Jaime, y BENACLOCHE PALAO, Julio, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Ed. Civitas, 2001, pág. 1243 y sigs.

(13) GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, José Antonio, *op. cit.*, pág. 230 y sigs.

(14) LASO MARTÍNEZ, José Luis, «Las anotaciones preventivas de origen administrativo creadas por la Ley de 25 de julio de 1990», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 122, pág. 65 y sigs.

Así, la legalidad del procedimiento administrativo de disciplina, siendo además potestativa la solicitud de la anotación, no requiere de su práctica como condición de validez de la resolución final aunque sí, eventualmente, como condición de eficacia, lo que, por otro lado, también ocurre respecto de las resoluciones judiciales y las anotaciones preventivas necesitadas de auxilio judicial.

El acuerdo por el que se ordena la anotación se integra en los procedimientos administrativos que más atrás se han identificado como procedimientos de facilitación a fin de garantizar la ejecución del acto. En relación con el procedimiento principal, tanto puede existir como no existir, y no existiendo puede no haber dificultad alguna para que, una vez obtenida en aquél la resolución definitiva ordenando la restauración del orden urbanístico perturbado, sea objeto pacífico de inscripción por haberse tramitado en todo momento el expediente disciplinario con quien tiene la condición de titular registral.

En suma, como primera cuestión, la Dirección General confunde acto de trámite con medida provisional, dando la condición de acto de impulso del procedimiento a una resolución que, por muy aconsejable que sea su adopción para garantizar la eficacia final del acto que se adopte en el procedimiento principal, es sin embargo potestativa y, en cuanto tal, prescindible, de lo que en todo caso ha de ser consciente la Administración que, al ofrecérsele en el ordenamiento, ha de hacer un uso responsable de ella.

- b) La condición de la anotación como medida provisional y no como acto de trámite, determina igualmente, en contra de lo afirmado por la Resolución, que se trata de una decisión recurrible en la medida en que por sí misma agota su alcance con plenos efectos sobre el titular registral afectado a la espera de la adopción de la resolución final. La analogía con la medida provisional consistente en la suspensión cautelar de carácter automático de licencias con motivo de la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento, cuya recurribilidad no plantea dudas como ha destacado el Tribunal Supremo y ha recogido recientemente la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 20 de noviembre de 2009, es en este sentido plena.
- c) Además de que el origen de la anotación se encuentra en un procedimiento administrativo de carácter sancionador, su impacto negativo sobre quién la padece resulta especialmente agresivo *«por su carácter imperativo, el demérito patrimonial ante la amenaza de una resolución contraria y la pérdida de valor en cambio ante la evidente certeza de que el crédito territorial será denegado y la adquisición por terceros dificultada en la práctica»* (15).

Ante esta incuestionable realidad, el trámite de audiencia cobra, según lo ya visto, una importancia añadida, puesto que directamente se sitúa en el ámbito del derecho de defensa amparado por el artículo 24 de la Constitución, importancia que contribuye a la calificación de aquél como una más de las *incidencias esenciales del procedimiento* a las que se extiende la calificación registral de los documentos administrativos, según el artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

---

(15) LASO MARTÍNEZ, José Luis, *op. cit.*, pág. 106.

- d) Tomando como modelo prototípico el de la anotación preventiva de demanda en el proceso civil y su posterior extensión al proceso contencioso-administrativo desde el año 1990, debe entenderse que solamente la anotación preventiva acordada antes del inicio del procedimiento y por razones de urgencia es la que puede tener lugar *inaudita parte*, posibilidad que aunque no esté expresamente contemplada por el Real Decreto 1093/1997 no parece, sin embargo, que deba excluirse conforme al artículo 72.2 de la LPAC, siempre y cuando concurren razones de urgencia especialmente relevantes y en los quince días siguientes se inicie el procedimiento y sea objeto de confirmación, modificación o levantamiento.

Como destacó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de abril de 1988 (16), la necesidad del emplazamiento del titular registral es ineludible, y así se entiende invariablemente por el Tribunal Supremo en los supuestos de solicitud de anotación preventiva con la única salvedad de que, por concurrir razones de urgencia, la medida cautelar en cuestión se adopte con el carácter de *provisionalísima*, supuesto en el cual, en todo caso, el mantenimiento de la medida cautelar requiere del emplazamiento del titular afectado en un escaso margen de tiempo.

Trasladada esta exigencia a las medidas provisionales a las que pertenece la anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística, se desprende que solo excepcionalmente, por la presencia de una presunción vehemente de que el titular registral de la finca pretendiera su enajenación a un tercero a fin de hacer ineficaz la resolución definitiva que en su día se adoptara, es cuando encuentra justificación que se imponga por la Administración sin su audiencia y como decisión incluso previa a la incoación de dicho expediente.

Fuera de esta hipótesis, la concesión del trámite previo de audiencia es necesaria como requisito de validez del acuerdo de práctica de la anotación, particularmente teniendo en cuenta que la LPAC exige,

---

(16) Dice la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de abril de 1988, lo siguiente: «*el recurrente (en amparo) figuraba como titular registral... No obstante la demanda (pese a que acompañaba certificación registral en que figuraba la identidad del solicitante de amparo) a la hora de precisar contra quién se dirigía... (no incluyó) al solicitante de amparo... La demanda, pues, se dirigía contra los titulares registrales... pero sólo se citaba expresamente a parte de ellos... De lo expuesto se deriva ciertamente que el recurrente no ha sido objeto de notificación personal*».

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 30 de noviembre de 2005, dice al respecto lo siguiente: «*en el presente caso, al amparo de lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley Jurisdiccional y en los artículos 67 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, 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, se ha acordado la medida cautelar de anotación preventiva de la demanda en el Registro de la Propiedad sin haber tramitado en forma la pieza, pues, con arreglo al artículo 68 del Real Decreto 1093/1997, para la práctica del asiento, es imprescindible el haber oído, en todo caso, al titular registral de la finca y a los que según la certificación sean titulares de derechos y cargas que consten en ésta, lo que no se ha hecho en este caso en que no se ha oído a Caja España de Inversiones, Caja de Ahorros y Monte de Piedad, a cuyo favor consta una hipoteca constituida sobre la parcela número 2 de la Unidad de Actuación número 2 del sector número 8 del PGOU de Palencia*».

cuando ya está iniciado el procedimiento, que «*existiesen elementos de juicio suficiente para ello*», lo que representa un claro mandato de cuidar de modo singular la motivación de la decisión.

En este sentido, el previo conocimiento del titular registral afectado resulta razonable si se atiende a una práctica en la que no son pocas las ocasiones en que se producen irregularidades procedimentales cuya subsanación es sin embargo sencilla con la sola puesta en conocimiento de las actuaciones pretendidas. Piénsese, así, en la irregularidad no inhabitual que se derivaría de que, perteneciendo la finca en proindiviso a una pluralidad de titulares, mientras el acuerdo de incoación se notificara sólo a parte de ellos, después se pretendiera la práctica de la anotación sobre la totalidad de las cuotas de participación en el dominio; igualmente, cualquier circunstancia sobre la identificación de los titulares registrales en la certificación expedida para la práctica de la anotación cuando hubieran sido indebidamente identificados por no guardar ningún tipo de relación con el presunto autor de las obras abusivas, etc...

- e) Por último, es necesario también partir del hecho de que, así como la diversa legislación urbanística de origen autonómico es la que regula los aspectos procedimentales relativos a los distintos procedimientos de naturaleza urbanística conforme al marco fijado desde la LPAC, entre ellos los de carácter sancionador de los que forma parte la disciplina urbanística, el Real Decreto 1093/1997 es el que introduce las singularidades de orden registral que en el seno de tales procedimientos son susceptibles de integrarse.

Siendo esto así, lo que en rigor efectúa el Real Decreto en este extremo en sus artículos 56 y siguientes no es otra cosa que la complementación de los procedimientos administrativos de orden disciplinario mediante la aportación, cumpliendo el mandato legal del instrumento de carácter registral llamado a garantizar la efectividad de la resolución definitiva que en su día se dicte en ellos, consideración que resulta especialmente válida para la correcta interpretación de unos preceptos que, partiendo del presupuesto de la incoación de un expediente de disciplina urbanística, se limitan a tratar del acuerdo por el que se ordena, en base a este último, la práctica de la anotación preventiva.

Desde esta perspectiva, la lectura del Real Decreto 1093/1997 es cierto que en todo momento se refiere al acuerdo por el que se ordene la práctica de la anotación como el que ha de figurar a tal fin en la certificación que ha de expedir el Secretario de la Administración competente y a que dicho acuerdo ha de ser notificado a los titulares de dominio y cargas. Ahora bien, que ello sea así no excluye el necesario cumplimiento del resto de requisitos que hasta la adopción de tal acuerdo sean precisos para poder sostener con fundamento que no se ha prescindido de unas normas procedimentales entre las que el trámite de audiencia resulta esencial.

RESUMEN

ANOTACIÓN PREVENTIVA  
DISCIPLINA URBANÍSTICA

*El carácter esencial del trámite de audiencia previsto en la LPAC determina, salvo que concurrieran razones de urgencia, su necesaria observancia en el procedimiento de adopción del acuerdo por el que se ordena la práctica de anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística, exigencia justificada, además de por la agresividad que supone para quien la recibe, dada su condición no de acto de trámite sino de medida provisional de carácter cautelar al servicio del procedimiento principal cuya eficacia final garantiza ante la eventual aparición de terceros adquirentes.*

ABSTRACT

CAVEAT  
DISCIPLINARY PROCEEDINGS  
CONCERNING LAND PLANNING

*The hearing stage of proceedings, as provided for in the Act on the Judicial Review Procedure, is essential. And because it is essential, it must be observed —save where there are overriding reasons for urgent action— in the procedure whereby decisions are taken ordering a caveat issued in warning that disciplinary proceedings have been initiated in connection with land planning. This requirement is justified also by the aggressiveness of the act toward the recipient, given that a caveat order is not a regular part of procedure, but a temporary precautionary measure intended to aid in the principal procedure, and whose final efficacy shields any third-party purchasers who may appear.*