

3. URBANISMO

Segregación de terreno en suelo urbano consolidado para su cesión gratuita con destino a vía pública e inscripción de obra nueva en construcción

Segregation of land on consolidated urban land for free transfer to public road and registration of new construction work under construction

Por

VICENTE LASO BAEZA

Abogado

RESUMEN: La resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 27 de junio de 2022 se ocupa de los presupuestos registrales para la inscripción de una escritura pública por la que se formaliza la segregación de una porción de terreno destinada a vía pública en suelo urbano consolidado para su cesión gratuita a un Ayuntamiento con la simultánea declaración de obra nueva en construcción de vivienda unifamiliar sobre la finca resto.

ABSTRACT: *The decision of the Directorate General for Legal Security and Public Faith of 27 June 2022 deals with the requirements for the registration of a public deed formalising the segregation of a portion of land destined for a public road on consolidated urban land for its free transfer to a City Council with the simultaneous declaration of new construction of a single-family dwelling on the remaining property.*

PALABRAS CLAVE: inscripción, cesión, vía pública, suelo urbano consolidado

KEY WORDS: *registration, transfer, public road, urban land consolidated*

SUMARIO: I. LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA DE 27 DE JUNIO DE 2022. 1. LOS ANTECEDENTES DE LA RESOLUCIÓN. 2. LA DOCTRINA DEL CENTRO DIRECTIVO INVOCADA EN LA RESOLUCIÓN. 3. LA APLICACIÓN POR LA RESOLUCIÓN DE LA DOCTRINA PRECEDENTE.—II. CONSIDERACIONES SOBRE LA OBTENCIÓN DEL SUELO AFECTO A REDES PÚBLICAS. 1.

LOS MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO DE LOS SUELOS AFECTOS A REDES PÚBLICAS. 2. LA CESIÓN GRATUITA DE LA SUPERFICIE DE SUELO DESTINADA A VIAL COMO DEBER DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO URBANO CONSOLIDADO.—III. EL ALCANCE DEL ACTO FORMAL POR EL QUE SE MATERIALICE LA CESIÓN Y LA CONFORMIDAD MUNICIPAL AL ACTO DE SEGREGACIÓN DE LA PARCELA. 1. EL ACTO FORMAL DE MATERIALIZACIÓN DE LA CESIÓN. 2. LA INSUFICIENCIA DEL SEÑALAMIENTO DE ALINEACIONES Y DE LA NORMALIZACIÓN DE FINCAS COMO ACTO DE CONFORMIDAD MUNICIPAL DE LA SEGREGACIÓN.—IV. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.

1. LA RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA DE 27 DE JUNIO DE 2022

1. LOS ANTECEDENTES DE LA RESOLUCIÓN

La resolución comentada (BOE de 26 de julio de 2022) se ocupa de la inscripción de una escritura en virtud de la cual se formalizaba la segregación de una porción de terreno de 41,85 m² correspondiente a una finca registral para su cesión gratuita a favor de un Ayuntamiento por estar destinada a vía pública y se declaraba una obra nueva en construcción de vivienda unifamiliar sobre la finca resto.

La escritura a su vez incorporaba un decreto de Alcaldía en virtud del cual se resolvió la concesión de la correspondiente licencia de obras con sometimiento a la condición de la cesión y urbanización para vial de la citada superficie al tiempo que daba cuenta de la formalización de la cesión al Ayuntamiento del pleno dominio de la citada porción segregada con el destino señalado.

Presentada la escritura para su inscripción por el registrador se deniega la práctica de los asientos solicitados por considerar que, al quedar condicionada la licencia a la cesión señalada, *“se precisa acreditar el cumplimiento de la condición o bien la comparecencia del Ayuntamiento a efectos de aceptar esa cesión y dar por cumplida la condición”*.

Interpuesto recurso por el notario autorizante contra la nota de calificación se fundamenta en la consideración de que concedida la licencia de obras goza de presunción de validez e igualmente resulta eficaz de tal modo que si no se cumplieran sus condiciones, entre ellas las de cesión de la porción calificada como vial público por el planeamiento, habrían de aplicarse los mecanismos correctores que procedieran desde el ámbito administrativo y se impediría la protección desde el ámbito registral al ejercer el correspondiente control en el momento de la finalización de la obra por medio de la declaración urbanística responsable y el certificado técnico.

En este sentido se dice por el recurrente que *“la licencia existe desde el otorgamiento, con los requisitos establecidos; existe desde el otorgamiento y legitima para ejecutar la obra y hacer efectivo el aprovechamiento urbanístico; en ningún caso, puede dejar al albur de la aceptación del ente concedente de la licencia el disfrute pleno del derecho a edificar; en caso de incumplimiento los resortes jurídicos son otros, distintos a negar el otorgamiento de la escritura pública de obra nueva en construcción y la propia inscripción registral; pero no puede denegarse el acceso a la seguridad y beneficios que proporciona el Registro de la Propiedad, pues se causa un daño indirecto al no poder*

acceder al crédito y financiación en muchos casos —y es el caso— necesarios para el disfrute del derecho constitucional como es el derecho a la vivienda”.

2. LA DOCTRINA DEL CENTRO DIRECTIVO INVOCADA EN LA RESOLUCIÓN

Conforme apunta el inicio de la fundamentación de la resolución de 27 de junio de 2022, lo que en ella se plantea es la inscripción de la referida escritura de segregación y cesión gratuita al Ayuntamiento de la porción segregada conforme a su destino a vía pública sin la comparecencia municipal con el fin de declarar una obra nueva en construcción sobre la finca resto.

A partir de lo anterior la resolución recuerda el carácter reglado de las licencias urbanísticas y su posible sometimiento a *conditio iuris* fundadas en el marco urbanístico aplicable definido por el planeamiento y la legislación urbanística, integradas en el contenido del correspondiente acto de concesión y susceptibles de acceso al Registro conforme a lo dispuesto en los artículos 65.1 d) del TRLSRU y 74 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística conforme reflejan, entre otras, las resoluciones de 14 de mayo de 2005 y 14 de julio de 2009.

Sucesivamente se refleja en la resolución el marco urbanístico resultante del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014 en relación con la posible edificación de terrenos que estando integrados en el suelo urbano consolidado carecieran de la condición de solar, al hilo de lo cual se hace referencia a dos resoluciones.

De un lado, la resolución de 15 de julio de 2015 en cuanto se refiere a las cesiones gratuitas de terrenos a favor de los Ayuntamientos cuando tienen carácter obligatorio por exigencias del planeamiento y se articulan tanto en el marco de instrumentos reparcelatorios como en el contexto de la intervención administrativa de uso del suelo a través del correspondiente acto de autorización.

De otro, la resolución de 31 de mayo de 2017 que se ocupó de la suspensión de la inscripción de una segregación por cuanto la declaración de la innecesariedad de licencia de parcelación para la segregación estaba condicionada a la simultánea cesión a favor del Ayuntamiento sin haber acompañado el documento municipal de aceptación de la cesión, resolución que señaló lo siguiente:

“Cuando el órgano actuante declara la innecesariedad de licencia de parcelación para la segregación de la finca registral y su simultánea cesión al municipio con destino a viales, lo que afirma es la compatibilidad de la actuación pretendida con la norma de planeamiento aplicable, en este caso, el destino de la parcela resultante a uso viario, supuesto legal de no sujeción a licencia. No se trata, en suma, de una condición con eficacia real suspensiva, por tanto impeditiva de la inscripción, sino una condición de destino derivada de la norma urbanística que deberá reflejarse en el correspondiente asiento registral, sin perjuicio de que, cuando se acredite la aceptación por el Ayuntamiento, se haga efectiva la cesión y por tanto, permita la inscripción de la titularidad pública de la nueva parcela con destino a vial.

El artículo 74 de las normas complementarias, en consonancia con el artículo 65.1.d) de la Ley de Suelo, prevé que: «Cuando con ocasión de la concesión de licencias o de autorización de otras resoluciones administrativas, se impongan condicio-

nes que han de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las Leyes o a los Planes, tales condiciones podrán hacerse constar por el Registrador de la Propiedad mediante nota marginal». En este caso, la declaración de innecesariedad de la licencia se condiciona al destino de la parcelación al uso general viario de titularidad pública, lo que deberá reflejarse en las fincas afectadas, mediante nota marginal, de vigencia indefinida, en este caso, y cancelable mediante la certificación administrativa prevista en el artículo 74.3.a) del Real Decreto 1093/1997.

De esta manera se trata de manera diferenciada, pero coherentemente con la realidad extra registral, dos actos inscribibles, si bien relacionados, por un lado, la segregación habilitada por el Ayuntamiento por el destino a que sirve, manteniendo la titularidad registral del cedente e informando a terceros del destino impuesto por la ordenación urbanística, y por otro la efectiva cesión patrimonial de la parcela afectada que, por su destino a uso público viario, pasa a titularidad municipal, previa aceptación del cesionario”.

De lo anterior resulta, dice la resolución tras la cita de las Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2011, 3 y 29 de octubre de 2014 y 17 de noviembre de 2015 sobre el carácter jurídico y no de mero hecho del concepto de vía pública, que sea insuficiente la sola calificación por el planeamiento de un suelo como vial para sostener que se produzca su automática conversión en dominio público según afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de diciembre de 1996 por ser en todo caso preciso un previo acto formal por el que se materialice su cesión.

3. LA APLICACIÓN POR LA RESOLUCIÓN DE LA DOCTRINA PRECEDENTE

Conforme a la doctrina expuesta, la resolución rechaza tanto la inscripción de la cesión a favor del Ayuntamiento por su falta de comparecencia manifestando su aceptación como la segregación previa a tal cesión por no estar amparada en un acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa, licencia, declaración de innecesariedad, señalamiento de alineaciones o acto aprobatorio de la normalización, en los tres últimos casos de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 245, 31 y 133, respectivamente, de la citada Ley de Urbanismo de Aragón.

Por su parte, en cuanto a la declaración de obra nueva en construcción y su inscripción dice la resolución que no queda impedida ni por la falta de acreditación del cumplimiento de la condición consistente en la cesión de la porción destinada a vial ni por su aceptación por el Ayuntamiento dándola por cumplida, ello sin perjuicio de la constancia registral mediante nota marginal según lo dispuesto en el artículo 74 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA OBTENCIÓN DEL SUELO AFECTO A REDES PÚBLICAS

1. LOS MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO DE LOS SUELOS AFECTOS A REDES PÚBLICAS

La resolución de 27 de junio de 2022 efectúa una breve referencia a la obtención de los suelos afectos a redes públicas cuando tiene lugar de modo gratui-

to diferenciando aquellos supuestos sujetos a un régimen jurídico civil por estar presididos por un acto voluntario del cedente, de aquellos otros en los que la obtención se presenta como consecuencia directa de la aprobación definitiva de un instrumento reparcelatorio o se relaciona con la concesión de licencias, supuesto que se encuentra en la base de la cuestión en ella analizada.

A estos efectos, prescindiendo de los modos genuinamente coactivos de obtención de los suelos afectos a redes públicas desde el planeamiento urbanístico como son la expropiación o la permuta forzosa así como del supuesto particular del que se ocupa la resolución, la obtención gratuita por la Administración, que es la otra cara de la moneda de la cesión gratuita por parte del propietario, en el caso de las denominadas actuaciones integradas ciertamente va siempre ligada a la tramitación del procedimientos reparcelatorios.

Así tiene lugar por cuanto es con motivo de la aprobación del proyecto de reparcelación cuando se entiende consumada la cesión a favor de la Administración urbanística como ya resultaba del artículo 30.1 del Reglamento de Reparcelaciones de 1966 al decir que *“La aprobación definitiva de la reparcelación producirá la cesión al Ayuntamiento de todos los terrenos destinados a dominio y uso público municipal (...)”* y después, en términos análogos, del artículo 179 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 al decir que *“el acuerdo de aprobación del proyecto de compensación producirá la cesión de derecho a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria y gratuita según el plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo”*.

En otro orden, la ocupación directa como modo de obtención de las redes públicas juega una suerte de papel híbrido pues así como la iniciativa para su desenvolvimiento es competencia exclusiva de la Administración cuando pretende acceder anticipadamente al dominio del suelo afecto a una concreta red pública sin tener que contar con la voluntad favorable de la propiedad, como regla general ésta en lugar de recibir una compensación económica ve satisfecho su derecho inicialmente en unidades de aprovechamiento que después pasan a corresponderse por subrogación real con fincas de resultado en la correspondiente unidad de ejecución de destino con motivo de la tramitación de la reparcelación¹.

El régimen precedente opera en todo caso sin perjuicio de que, de prolongarse la ocupación de los terrenos durante un plazo superior a cuatro años sin que se hubiera producido la aprobación del instrumento reparcelatorio por el que se adjudiquen al propietario otros de valor equivalente, deba estarse a lo dispuesto en el artículo 48.e) del TRLSRU cuando dice que tal propietario *“podrá(n) efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultado(s) para iniciar el mismo, mediante el envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio (...)”*.

2. LA CESIÓN GRATUITA DE LA SUPERFICIE DE SUELO DESTINADA A VIAL COMO DEBER DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO URBANO CONSOLIDADO

La generalizada previsión en la normativa autonómica vigente del deber legal de cesión gratuita del suelo destinado a vía pública cuyo cumplimiento es condi-

ción necesaria para el acceso a la patrimonialización de los derechos urbanísticos cuenta cuando se actúa en suelo urbano consolidado, con relevantes antecedentes² que se remontan a la Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864, tomando carta de naturaleza aun de modo claramente impreciso con la previsión en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 del denominado *“sistema de cesión de terrenos viales”* al establecer como deber de los propietarios la aportación de *“los terrenos viales, zonas verdes y costear las obras de urbanización (...) mediante contribuciones especiales”* y también con su recepción sucesiva en la normativa local en materia de uso del suelo y edificación³.

Sin embargo cuando ha quedado definido este concreto deber con una mayor precisión ha sido por la legislación autonómica según resulta, entre otras⁴, de la Ley de Urbanismo de Aragón de 8 de julio de 2014 referida en la resolución, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de abril de 1999 y de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Los cuatro textos, en efecto, al ocuparse de los deberes de los propietarios de suelo urbano consolidado refieren con algún leve matiz diferencial los consistentes en completar la urbanización y ceder gratuitamente al municipio los terrenos afectos a vial.

Mientras en el caso de la Ley aragonesa así lo contempla el apartado 4 del artículo 31 con el alcance que señala la resolución, en el de la Ley madrileña su previsión figura en el artículo 19.1 del que resulta que en un mismo suelo pueda concurrir simultáneamente su condición como urbano consolidado sin por ello tener que reunir la condición de solar, lo que así se admite al considerar como deber del propietario el de ejecutar y financiar las obras de urbanización que resten para que la parcela adquiera la condición de solar *“incluyendo, cuando proceda, la cesión a título gratuito de la superficie destinada a vial, y las infraestructuras de urbanización pendientes a todo lo largo del perímetro de la parcela”*.

Sucesivamente, el apartado 2 del mismo artículo refuerza el deber del propietario al supeditar la fase edificatoria a la entrega efectiva al Ayuntamiento de la parte de la parcela destinada a vía pública al establecer que *“(...) la realización de cualquier acto de edificación requerirá con carácter previo, la puesta a disposición del Municipio de la superficie a que se refiere el número anterior y la prestación de garantía suficiente para la realización de las obras de urbanización pendientes”*.

La previsión contenida en el anterior apartado 2 ha sido interpretada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 3 de febrero de 2012 (JUR\2012\203163) en el sentido de que se trata de una acción cuyo cumplimiento sólo atañe al propietario del suelo urbano consolidado en cuestión pues un tercero no puede imponer a la Administración que a su vez imponga a aquél la cesión y urbanización de la porción de su finca pendiente de obtención para su destino a vía pública, lo que así se afirma al considerar, de modo no poco discutible teniendo en cuenta el carácter obligatorio de la ejecución del planeamiento no sólo para los particulares sino también para la Administración, que se trata de una potestad discrecional.

En todo caso la anterior consideración sobre el carácter discrecional de la decisión de obtención del suelo afecto a red pública y la consiguiente supedita-

ción de la ejecución del planeamiento a lo que resulte de la libérrima decisión de su propietario ha de verse modulada por la más fundada también reflejada en la Sentencia según la cual la inejecución momentánea del vial aún no cedido no impedía la funcionalidad de la red viaria que servía a las viviendas ejecutadas en las parcelas que sí habían procedido a la correspondiente cesión y urbanización de los viales de la zona.

En el caso de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de abril de 1999 la cuestión se resuelve de modo análogo pues se reconoce que, salvo en el supuesto de autorización de edificación y urbanización simultánea, en suelo urbano el destino de los terrenos al uso previsto por el planeamiento no es posible hasta que alcancen la condición de solar (artículo 18.2) y que en suelo urbano consolidado la entrega al Ayuntamiento de terrenos afectos a dotación pública se limita a los exteriores a las alineaciones señaladas en el planeamiento (artículo 20.a). Lo anterior se reitera por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 29 de enero de 2004 al identificar en los siguientes términos el deber de cesión de los propietarios de suelo urbano consolidado: *“los propietarios deben ceder gratuitamente al Municipio los terrenos necesarios para regularizar las vías públicas existentes, entendidos como las superficies exteriores a las alineaciones señaladas por el planeamiento urbanístico”*.

Al respecto de lo anterior resulta de interés la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 11 de noviembre de 2022 (rec. 161/2022), la cual consideró como meramente voluntaria la cesión de una superficie de suelo que no tenía cobertura en el planeamiento por no haber establecido alineaciones, lo que a su vez determinó que no llevara consigo la exigibilidad de contribuir a la carga de su urbanización.

Finalmente, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, se pronuncia en un sentido análogo al partir del mismo presupuesto según el cual un terreno puede carecer de la condición de solar y sin embargo formar parte del suelo urbano, lo que confirma su artículo 18.2.a) al definir como uno de los deberes de los propietarios de tal clase de suelo el de *“ejecutar (...) la urbanización complementaria a la edificación necesaria para que los terrenos alcancen o recuperen la condición de solar”*. La cuestión aquí tratada forma así parte de las denominadas actuaciones urbanísticas a que se refiere el artículo 24.2 siguiente, en concreto de aquellas cuyo objeto se corresponde con la obtención y ejecución de sistemas locales que se desenvuelven según lo dispuesto en los artículos 109.2 y 110.

III. EL ALCANCE DEL ACTO FORMAL POR EL QUE SE MATERIALIZA LA CESIÓN Y LA CONFORMIDAD MUNICIPAL AL ACTO DE SEGREGACIÓN DE LA PARCELA

1. EL ACTO FORMAL DE MATERIALIZACIÓN DE LA CESIÓN

La afirmación contenida en la resolución con base en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de diciembre de 1996 según la cual la calificación urbanística de un suelo con destino a red pública no determina por sí sola su incorporación

al dominio público por ser necesario un acto formal en el que se materialice la cesión no impide concluir que tal acto formal necesariamente hubiera de corresponderse con la comparecencia municipal a fin de aceptarla pues cabría acudir de modo igualmente válido a otras fórmulas previstas en la normativa registral facilitadoras del acceso a la titularidad del suelo afecto a vial incluso con carácter previo, si es que tal fuera la voluntad de la Administración, a la solicitud de licencia de edificación.

En este sentido no parece indispensable que la obtención del suelo debiera venir necesariamente impulsada por la propiedad pues, como se ha señalado en otra ocasión⁵, la Administración urbanística siempre dispone de la posibilidad de seguir el procedimiento al que se refiere el artículo 31 del Real Decreto 1093/1994, de 4 de julio, para lo cual tampoco debiera ser obstáculo la previa materialización del aprovechamiento pues ésta en ningún caso quedaría imposibilitada por el hecho de que anticipadamente se regularizara de oficio la situación de los terrenos en los términos previstos en dicho artículo 31.

Es cierto, en todo caso, que el apartado 2 del anterior artículo 30 refiere el procedimiento de regularización respecto de terrenos en los que la edificación permitida por el planeamiento estuviera totalmente consolidada, consideración que, no obstante, conforme a una interpretación finalista también admitiría la viabilidad de la regularización por situarse el centro de gravedad no tanto en el hecho de tal consolidación como en la circunstancia de la prioridad en el acceso a la titularidad registral de una porción de la parcela cuyo aprovechamiento no consumido siempre quedaría intacto a la espera de la solicitud de la correspondiente licencia por el propietario del resto directamente edificable.

2. LA INSUFICIENCIA DEL SEÑALAMIENTO DE ALINEACIONES Y DE LA NORMALIZACIÓN DE FINCAS COMO ACTO DE CONFORMIDAD MUNICIPAL DE LA SEGREGACIÓN

En relación con la conformidad municipal al acto de segregación de la parte de la parcela destinada a vial cuya cesión y urbanización es exigible para poder acceder al ejercicio del derecho a edificar la parte restante, en primer término la resolución establece en orden a su inscripción la necesidad de que cuente con el correspondiente acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa al que, en su caso, estuviera aquélla sujeta de acuerdo con lo dispuesto en la legislación autonómica, lo que así contempla el artículo 25.2 del TRLSRU.

Sucesivamente y como correlato de los anteriores actos los mismos son relacionados por la resolución con la licencia, la declaración de su innecesariedad, el señalamiento de alineaciones regulado en el artículo 31.4.b de la Ley de Urbanismo de Aragón o el acto aprobatorio de la normalización del artículo 133 siguiente.

Pues bien, en relación con el señalamiento de las alineaciones y rasantes debe indicarse que, salvo en el caso de la delimitación del suelo urbano para municipios sin plan general (artículos 70 a 76) por no corresponderse propiamente con un instrumento de ordenación, en rigor se trata de una mera determinación propia del planeamiento urbanístico cuyo objetivo final, singularmente en relación con el primero de los conceptos, no es más que trazar la línea que separa la propiedad privada de la destinada al dominio público que habrá de ser tenida en cuenta en

los correspondientes actos aplicativos de ejecución de los que resulte la estructura de la propiedad acomodada a aquél.

A tal finalidad, en efecto, responde el concepto de alineación oficial según su definición por parte del artículo 9.f) del Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento según el cual aquella se corresponde con *“la alineación señalada por los instrumentos de planeamiento urbanístico que establece la separación de las parcelas edificables con respecto a la red viaria o al Sistema de Espacios Libres Públicos”*.

Prueba de lo anterior es la propia recepción del concepto en el artículo 41.1 d) en relación con el tratamiento del suelo urbano consolidado por parte del plan general, el artículo 251.b) al decir que los planes de desarrollo han de contener el *“trazado y características de la red viaria, con (...) expresión pormenorizada de alineaciones y rasantes”*, el artículo 67.2 c) al identificar como finalidades de los estudios de detalle las de prever, modificar o reajustar *“el señalamiento de alineaciones y rasantes”* o el artículo 14.1.b) al precisar como uno de los requisitos del suelo urbano para ser solar el consistente en que tengan *“señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define”*.

A la vista de lo anterior no cabe pues entender que el señalamiento de alineaciones y rasantes pueda llegar a cumplir la función propia del acto que ampare la segregación salvo de modo mediato, requiriendo por consecuencia de una acto aplicativo de conformidad, aprobación o autorización administrativa cuyas funciones en ningún caso pueden ser cumplidas por el planeamiento urbanístico.

Por otro lado igual conclusión sobre su insuficiencia como acto de cobertura de la segregación debe sostenerse en relación con la normalización de fincas prevista en el artículo 133 de la Ley autonómica en cuyo apartado 1, con un texto prácticamente idéntico al previsto en el artículo 117.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, se dice que *“procederá siempre que no sea necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, pero sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento”*.

A este respecto el propio concepto de normalización y el presupuesto que la legitima, esto es, la regularización de fincas para su adaptación al planeamiento sin que sea necesaria la equidistribución, impide su utilización cuando a través de él se pretende la regularización de las vías públicas como resulta de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 28 de noviembre de 2006 (JUR\2007\13980) en la que, con cita de la del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1997, se dice lo siguiente:

“(...) como se apunta en la sentencia del Tribunal Supremo mencionada por el juez de instancia, la de 24 de noviembre de 1997, es oportuno destacar que a tenor de lo dispuesto en el artículo 117 RGU el procedimiento de normalización de fincas, cuyo objeto básicamente es regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento (en términos parecidos el artículo 71.1 LUCyL), no es de aplicación cuando sea necesario la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, equidistribución que en el caso enjuiciado sí es precisa en la medida en que entre los fines de la actuación de que se trata (en los objetivos de la Memoria se hace referencia al de regularizar las vías públicas y a la organización del trazado viario, con reparto equitativo de los

beneficios y cargas) se encuentra el de aperturar dos nuevos viales, que no existían con anterioridad, lo que exige ineludiblemente distribuir sus costes (y lógicamente sus beneficios) entre los distintos propietarios, lo que como se ha indicado excede del objeto propio del proyecto de normalización objeto del presente recurso. En estas condiciones y si no cabía con la actuación impugnada equidistribuir cargas y beneficios, y por ende repartir los costes de urbanización, ninguna duda ofrece que tampoco pueden acogerse los otros dos motivos en que se basaba la apelación —el referido al criterio de reparto de esos costes y el de la correcta estimación de los mismos—, pues la simple consideración de dichos motivos exigía como presupuesto el éxito del segundo de los motivos de la apelación, el centrado en la tramitación misma del proyecto de urbanización”.

Con un alcance equivalente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 26 de noviembre de 2009 (rec. 4243/2008), en este caso con cita de la del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2005 (RJ20053729), dice lo siguiente:

“A tenor de lo establecido en el artículo 117 RGU, el procedimiento de normalización de fincas se aplicará en aquellos casos en que no es necesaria la redistribución de beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados pero, en cambio, se precise regularizar la configuración física de las fincas para adaptarlas a las exigencias del planeamiento; viene a consistir así en un procedimiento abreviado de reparcelación, según lo ha configurado nuestra jurisprudencia (STS de 12 de abril de 2005). Por consiguiente, atendiendo a las características y limitaciones materiales del procedimiento de normalización de fincas, su resultado no puede ir más allá, en este caso, que de la modificación de unos linderos, y sin que ello pueda suponer naturalmente una alteración sustancial del valor de las fincas normalizadas, que, sin embargo, lo que aquí ha ocurrido. En este sentido, se parte de una concreta configuración de la finca propiedad del solicitante del expediente, que basta con mirar los planos de delimitación (folios 117 y 118 y 236), para comprobar que su parcela n.º (...) se ve considerablemente modificada respecto a su conformación inicial. Lo que sería producto de las cesiones que se verían obligados a hacer los apelantes, desde su parcela n.º (...), para que el propietario de la parcela n.º (...) se beneficiara con la incorporación de más suelo ajeno”.

En suma, acudir al procedimiento de normalización de fincas como vía para la reconsideración de la estructura de la propiedad con una reasignación de titularidades motivada por la aparición de un nuevo propietario inexistente en el origen más allá de su anuncio por razón de la calificación de vía pública prevista en el planeamiento implica un desbordamiento de los límites de este instrumento por exceder de la mera regularización de la configuración física de las fincas y, por consecuencia, su insuficiencia para amparar la segregación de que se trata.

IV. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 17 de noviembre de 2015
- STS de 3 y 29 de octubre de 2014
- STS de 14 de marzo de 2011
- STS de 12 de abril de 2005
- STS de 24 de noviembre de 1997

- STS de 24 de diciembre de 1996
- STSJ de Castilla y León (Burgos) de 11 de noviembre de 2022
- STSJ de Madrid de 3 de febrero de 2012
- STSJ de Galicia de 26 de noviembre de 2009
- STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 28 de noviembre de 2006
- RDGSJFP de 27 de junio de 2022
- RDGRN de 31 de mayo de 2017
- RDGRN de 15 de julio de 2015

NOTAS

¹ Sobre la ocupación directa, LASO BAEZA, V., La ausencia de la ocupación directa en la legislación del Estado y sus consecuencias sobre su inscripción en el Registro de la Propiedad, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 726, págs. 2389 a 2407 y La constitucionalidad de la regulación de la ocupación directa en la legislación autonómica conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional 183/2013, de 23 de octubre, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 744, págs. 2003 a 2014.

² Los primeros antecedentes en relación con la cesión del suelo destinado a vía pública vienen destacados en la Exposición de Motivos del Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966.

³ Testimonio municipal de la regulación de la cesión de viales es la Ordenanza sobre uso del suelo y la edificación del Ayuntamiento de Madrid de 1982 cuyo artículo 47.2 dispuso que “*En ningún caso se permitirá la edificación de cualquier parcela (sin haberse formalizado la totalidad de las cesiones, libres de cargas y gravámenes, fijadas en el Plan Parcial correspondiente)*”. En la misma línea la más reciente Ordenanza de licencias y declaraciones responsables urbanísticas de 26 de abril de 2022 del mismo Ayuntamiento se precisa que es documentación necesaria para acreditar la finalización de la actuación urbanística la “*declaración de haber formalizado la cesión en caso de parcelas afectadas por suelo destinado a viales o espacios libres públicos, así como su efectiva urbanización*”.

⁴ Regulaciones de alcance equivalente figuran en el artículo 184.1 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias de 21 de octubre de 2022; artículos 55 y 56 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias; artículo 40.4 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, la cual prescinde de las categorías consolidado y no consolidado en el caso del suelo urbano; artículo 68 de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha de 28 de febrero de 2023; artículos 30 y 42.2 de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 3 de agosto de 2010; artículos 8.3 y 140 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, la cual también prescinde de la categorización del suelo urbano; artículos 17.1 y 20.a) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia; artículo 25.2 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares; artículo 44.2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; artículo 86 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; artículo 96 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de julio de 2017; artículos 23 y 26 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; y artículo 185.2 de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.

⁵ LASO BAEZA, V., Las cesiones obligatorias. Especial referencia a su inscripción unilateral a favor de la Administración, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 767, págs. 1656 a 1673, y Expropiación por ministerio de la ley: antecedentes, marco jurídico, jurisprudencia y relación con la expropiación ordinaria y las cesiones de inscripción unilateral, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 798, págs. 2495 a 2516.