

### 3. URBANISMO

## La alteración de la reparcelación a través de las llamadas operaciones jurídicas complementarias: contenido, requisitos y límites

### *Complementary operations to amend or adjust previous plot-redivision projects: content, conditions and limits*

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN

*Abogado*

**RESUMEN:** En este comentario se trata de recopilar los pronunciamientos más relevantes de la jurisprudencia y la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado para sistematizar el régimen jurídico aplicable a las operaciones jurídicas complementarias, con análisis de su concepto, clases, ámbito de aplicación, límites y requisitos de orden administrativo y urbanístico, así como las circunstancias relativas a su inscripción en el Registro de la Propiedad.

**ABSTRACT:** *This commentary seeks to compile the most relevant pronouncements of the case law and the doctrine of the General Directorate of Registries and Notaries about the complementary operations to amend or adjust plot-redivision projects, in order to systematize the regime applicable to them, with analysis of their concept, classes, scope of application, limits and their administrative and urban planning requirements, as well as the circumstances related to their registration in the Property Registry.*

**PALABRAS CLAVE:** Operación jurídica complementaria. Proyecto de reparcelación.

**KEY WORDS:** *Complementary legal operation. Amend. Adjust. Plot-redivision project.*

Resolución de 2 de abril de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

**SUMARIO:** I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. CONSIDERACIONES PREVIAS.

2. CONCEPTO Y GENERALIDADES DE LAS OPERACIONES JURÍDICAS COMPLEMENTARIAS: A) *Concepto y caracteres*. B) *Clases*. C) *Contenido y límites*. 3. REQUISITOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO. 4. REQUISITOS URBANÍSTICOS: A) *En relación con el proyecto de reparcelación*. B) *En relación con el planeamiento urbanístico*. 5. REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE LAS OPERACIONES JURÍDICAS COMPLEMENTARIAS.

## I. RESUMEN DE LOS HECHOS

Se presenta en el Registro de la Propiedad una serie de documentos acreditativos de un acuerdo municipal firme de revisión de oficio de parte de un proyecto de reparcelación inscrito, que afectaba exclusivamente a una de las fincas de resultado, junto al acuerdo municipal aprobatorio de una operación jurídica complementaria por la que se modifica una página de dicho proyecto, en que se realiza la adjudicación de la misma con el fin de sustituir al sujeto adjudicatario de la misma.

El Registrador suspende la práctica de la inscripción solicitada, en esencia, por no constar el consentimiento del titular registral de la finca de resultado ni resolución judicial que dispusiera la rectificación del Registro.

## II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

Recurrida la calificación por el Ayuntamiento autor del acto administrativo, la resolución de 2 de abril de 2018 desestimó el recurso confirmando la calificación negativa, en esencia, por aplicación del régimen general de rectificación del Registro previsto en el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, que a tal fin exige como regla general el consentimiento del titular registral o resolución judicial determinante de la rectificación.

Frente a la indicada regla general, matiza la resolución en el último párrafo su Fundamento 3 que «no es, por tanto, inexcusable siempre y en todo caso el consentimiento de los titulares afectados o la resolución judicial supletoria, sino que bastará con que se trate de expedientes meramente rectificadores en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente para la modificación que se acuerde y se cumplan en ella las garantías legales establecidas en favor de las personas afectadas. Manifestación concreta de esta posibilidad es la reflejada en el apartado 3 del artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en el que se contempla la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad «las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de reparcelación ni al plan que se ejecute», una vez aprobadas por el órgano urbanístico actuante, a través del procedimiento legalmente previsto».

Tras la fundamentación jurídica pertinente, termina rechazando que la rectificación pretendida en el caso concreto contemplado pueda enmarcarse dentro del cauce propio de tales operaciones, por lo que concluye dictaminando la plena aplicabilidad del citado artículo 40 de la Ley Hipotecaria.

A los efectos del presente comentario, lo verdaderamente relevante de esta resolución es la interesante construcción que realiza en su Fundamento 4 de las operaciones jurídicas complementarias y que reproducimos a continuación:

«Este Centro Directivo ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre cuáles son los criterios de interpretación de las denominadas

“operaciones jurídicas complementarias” y otros supuestos de rectificación de títulos de equidistribución inscritos y cuáles son los límites que de ello se derivan en relación a la inscripción en el Registro de la Propiedad (*vid.* Resolución de 15 de junio de 2013, por todas).

Ciertamente, la complejidad del proceso urbanístico ha planteado la necesidad de alterar parcialmente el contenido de los títulos de equidistribución en numerosas ocasiones, bien de manera directa, bien a través de las denominadas operaciones jurídicas complementarias, reguladas en la legislación urbanística partiendo de la limitada normativa supletoria estatal, artículos 113.3 y 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística, constituyendo una figura eficaz para corregir errores o defectos del proyecto de reparcelación, con el límite de no presentar un alcance general o de modificación esencial, siendo necesaria la intervención del titular afectado y ordinariamente su consentimiento expresado en escritura pública o su conformidad derivada del expediente administrativo.

Tales preceptos, sin embargo, no contienen definición o descripción alguna de qué se entiende por operaciones jurídicas complementarias, ni los supuestos posibles, pues solo advierten que no pueden oponerse al instrumento de reparcelación, ni al plan que se ejecuta.

No obstante, en la práctica, con frecuencia, esta indefinición legal ha permitido que las operaciones jurídicas complementarias se hayan configurado como un instrumento utilizado para subsanar o salvar cualquier vacío o irregularidad de un proyecto reparcelatorio. Este sentido atribuido al término de operaciones jurídicas complementarias excede, sin duda, de su verdadera naturaleza, aunque deba reconocerse su utilidad, pues la tramitación de la operación jurídica complementaria es más sencilla, ágil y menos costosa que la modificación del instrumento reparcelatorio sometida, en general, a iguales trámites que su aprobación.

Existen numerosas sentencias que en casos concretos tratan de determinar si el acto administrativo en cuestión desborda su ámbito propio, prescindiendo del preceptivo procedimiento, así, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2002 expresa lo siguiente: «(...) el primitivo proyecto de reparcelación, si bien no formalmente dejado sin efecto, puede (como en el presente caso) devenir inútil si, por su no inscripción en el Registro de la Propiedad, se ha permitido de hecho que las transmisiones, segregaciones y agrupaciones hayan dibujado una situación inmobiliaria real, inscrita en el Registro de la Propiedad, absolutamente distinta a la que se tuvo en cuenta en el primer proyecto de reparcelación, caso en el que, como dice la sentencia de instancia, no existe otro camino que tramitar formalmente otro proyecto, y no acudir a una figura que, como las operaciones complementarias, tienen un alcance mucho más modesto (...). Una vez que ha quedado claro que el Ayuntamiento demandado debió tramitar un nuevo proyecto de reparcelación, en lugar de acudir a la figura de las operaciones complementarias, debe concluirse que el acto impugnado, (que encierra un nuevo proyecto de reparcelación encubierto) es nulo de pleno derecho, pues se adoptó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva, según los artículos 108, 109 y 110 del Reglamento de Gestión Urbanística)».

Asimismo, téngase en cuenta que el carácter complementario que se predica de estas operaciones jurídicas no tiene por qué limitar su objeto únicamente a la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos, pues, en tal caso, la figura carecería de sentido dado que tales defectos del instrumento reparcelatorio podrían subsanarse conforme al vigente artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por ello, si tales operaciones se definen como aquellos actos administrativos que alteran de manera no sustancial y perfeccionan el instrumento de reparcelación originario sin contradecir ni oponerse al mismo ni al plan que se ejecuta, tramitándose a través de procedimiento administrativo ordinario con audiencia de los interesados, cuando se trate de variaciones de carácter sustancial en cuanto a ordenación, aprovechamiento urbanístico o reparto de beneficios y cargas, no merecedoras de aquella simple calificación, no cabe sino afirmar que deba ser subsanada mediante la elaboración de un nuevo, íntegro y distinto proyecto de reparcelación, al implicar variaciones de carácter tan sustancial como puede ser la situación, el cambio de titularidades en fincas aportadas y adjudicadas, la forma de adjudicación y en el reparto de beneficios y cargas, pues solo así se respetan íntegramente los derechos de todos los interesados afectados por este tipo de procedimientos administrativos basados en la equidistribución de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística. En este sentido, el propio Tribunal Supremo plantea la necesidad de examinar cada caso particular —cfr. sentencias de 17 de julio de 2007 y de 30 de junio de 2011—.

Lo cierto es que la dificultad de precisar el alcance de este tipo de rectificaciones del proyecto, ha llevado a alguna Comunidad Autónoma (cfr. Decreto 305/2006, de 18 de julio, de Cataluña, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo, artículo 168.1) a precisar los supuestos en que los proyectos de reparcelación se pueden rectificar mediante operaciones jurídicas complementarias, y, cuando los cambios exceden de esos supuestos legalmente previstos, la propia norma determina que hay que formular una modificación del proyecto de reparcelación, que se somete al mismo procedimiento y tiene los mismos efectos que su aprobación originaria.

Aun reconociendo la virtualidad de la figura en determinados supuestos, debe partirse, como premisa básica, de que las alteraciones del instrumento de reparcelación originario que se opongan al mismo suponen verdaderas modificaciones o revisiones del instrumento de reparcelación y, consecuentemente, deben ser tramitadas como tales —cfr. en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2002, antes mencionada—.

No puede desconocerse tampoco que, en ocasiones, puede producirse una modificación del proyecto tramitada a través de esta clase de operaciones que, por proceder de un mandato judicial con todas las garantías de defensa del afectado, resulte justificado su acceso registral, máxime cuando la única forma de llevar a cabo la ejecución de la sentencia es por medio de esa operación jurídica complementaria en relación con un proyecto de equidistribución ya inscrito —cfr. la resolución de esta Dirección General de 6 de julio de 2015—. La anulación del proyecto completo produce unas consecuencias complejísticas y normalmente desproporcionadas, dado que con la aprobación del instrumento y su obligada inscripción registral se habrá producido la mutación jurídico real de las titulares antiguas por las nuevas e incluso, en determinados casos, la adquisición originaria, con repercusiones hipotecarias de importante calado. Si se anula el proyecto por un problema que afecta a alguna o pocas fincas, los efectos suelen resultar completamente desproporcionados. Piénsese, en caso de ejecución, en sus consecuencias hipotecarias, de cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado no como acto registral autónomo, extinguiendo la entidad hipotecaria, sino dejando sin efecto, al mismo tiempo, la cancelación acordada en su momento respecto de las inscripciones de las fincas de origen, aportadas, de las que las

de resultado constituyen subrogación real y, por lo tanto, continuadoras de las titularidades de dominio y derechos reales existentes al iniciarse el procedimiento de reparcelación. En la práctica, las situaciones que se originan suelen dar lugar a la apertura de incidentes de imposibilidad de cumplimiento de la sentencia que se transforman en nuevos litigios para fijar, primero si la ejecución es de imposible cumplimiento y, si ello es así, para establecer la indemnización correspondiente».

### III. COMENTARIOS

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Pese a su gran importancia y utilidad práctica, las llamadas operaciones jurídicas complementarias se regulan de un modo lacónico e incompleto en el Derecho urbanístico estatal, aunque en algunas Comunidades Autónomas se ha avanzado un poco más en su regulación<sup>1</sup>. Además, se trata de una materia escasamente estudiada por la doctrina.

Centrándonos en el ordenamiento estatal, el régimen normativo de estas operaciones aparece contenido fundamentalmente en los artículos 113.3 y 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística. Según el primero de ellos:

«3. Las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de reparcelación ni al plan que se ejecute, se aprobarán por el órgano urbanístico actuante, el cual procederá a extender documento con los requisitos y solemnidades previstos en el número 1 de este artículo, que se protocolizará notarialmente o a otorgar escritura pública. Uno u otro documento se inscribirán en el Registro de la Propiedad».

Por su parte, el artículo 174.5 del mismo Reglamento de Gestión Urbanística añade lo siguiente:

«5. Las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de compensación ni al plan que se ejecute, una vez aprobadas por el órgano urbanístico, se formalizarán por la Junta de Compensación en escritura pública o en documento extendido por el órgano urbanístico actuante, con los requisitos y solemnidades propios de las actas de sus acuerdos, que se protocolizará notarialmente. En ambos casos se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad».

Entendemos que el contenido sustantivo de estos preceptos no ha quedado afectado por la disposición derogatoria única 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<sup>2</sup>, debiendo en todo caso estarse a las peculiaridades específicas de la legislación autonómica.

No puede olvidarse, por otro lado, la regulación normativa de algunas manifestaciones concretas de operaciones jurídicas complementarias, como es el caso de la recogida en el artículo 17.2 del Real Decreto 1093/1997, relativo al título para la rectificación de la inscripción de la finca de resultado en caso de cancelación formal.

Ciertamente, la escasa regulación normativa de esta figura ha permitido que las operaciones jurídicas complementarias se hayan utilizado frecuentemente para subsanar o salvar cualquier vacío o irregularidad de un proyecto reparcelatorio,

sobrepasando el contenido y naturaleza propios de dichas operaciones, con el fin de evitar la tramitación de un procedimiento de modificación del mismo, con reiteración de las mismas formalidades observadas en su aprobación, al ser la tramitación de aquellas operaciones más sencilla, ágil y menos costosa de la de la modificación<sup>3</sup>. Por ello, es necesario determinar con claridad cuál es el contenido propio de las operaciones jurídicas complementarias y sus límites, de tal modo que si su objeto rebasase tales límites, habría de acudir al procedimiento propio de la modificación del acto o su sustitución por otro nuevo. El Tribunal Supremo (Sala Tercera) ha afirmado reiteradamente que en tales casos de extralimitación sería precisa la tramitación de un nuevo proyecto de reparcelación<sup>4</sup>.

Esta labor no siempre es sencilla debido a la falta de una regulación completa de la institución, lo que hace preciso determinar los casos en que la rectificación de los instrumentos reparcelatorios puede llevarse a cabo mediante las operaciones complementarias y aquellos otros en los que es inevitable acudir al régimen de su modificación.

En el presente comentario vamos a tratar de sistematizar el régimen aplicable a esta figura partiendo de los citados pronunciamientos con el fin de determinar su ámbito de aplicación, sus límites y sus requisitos, partiendo de los pronunciamientos emitidos tanto por el Tribunal Supremo como por la Dirección General de los Registros y del Notariado en la resolución de los casos concretos enjuiciados por ellos.

## 2. CONCEPTO Y GENERALIDADES DE LAS OPERACIONES JURÍDICAS COMPLEMENTARIAS

### A) *Concepto y caracteres*

La resolución comentada define las operaciones jurídicas complementarias como «aquellos actos administrativos que alteran de manera no sustancial y perfeccionan el instrumento de reparcelación originario sin contradecir ni oponerse al mismo ni al plan que se ejecuta, tramitándose a través de procedimiento administrativo ordinario con audiencia de los interesados».

De esta definición resultan las características esenciales de esta clase de operaciones:

- a) Se trata de un acto administrativo dictado como resultado de un procedimiento de igual naturaleza, lo que impone la aplicación de las normas de Derecho administrativo establecidas en garantía de los sujetos interesados.
- b) Su objeto es perfeccionar o introducir ciertas alteraciones en un proyecto de reparcelación, compensación o equidistribución previamente aprobado.
- c) Las alteraciones introducidas no pueden oponerse al contenido esencial del proyecto, es decir, no pueden modificarlo de manera sustancial o esencial, sino solo determinados extremos de alcance limitado.
- d) Debe respetar en todo caso las determinaciones previstas por el planeamiento que se ejecuta.

### B) *Clases*

La operación jurídica complementaria es siempre un acto administrativo, en cuya confección y aprobación han de observarse las normas comunes del proce-

dimiento administrativo. Sin embargo, por razón de su génesis, cabría distinguir entre las que podrían llamarse operaciones de origen puramente administrativo y las de origen judicial. Esta distinción tiene una vital importancia en relación con los requisitos de la inscripción registral de la operación.

a) Las operaciones de origen puramente administrativo serían aquellas que obedecen a la voluntad exclusiva de la Administración autora del acto, ya esté directamente encaminada a la modificación del proyecto, ya constituya un acto de ejecución de la revisión de oficio del mismo. La revisión de oficio podría desembocar en la anulación completa del proyecto para proceder a la elaboración de otro nuevo ajustado a derecho —en cuyo caso no sería preciso acudir a la operación jurídica complementaria—, o bien en la anulación de solo parte de su contenido. Es este último el supuesto en que habría de acudirse a la sustitución de la parte anulada por el contenido que le atribuya una operación jurídica complementaria tramitada al efecto.

Naturalmente, el hecho de que la operación complementaria sea aprobada por la Administración no excluye la posibilidad de que los interesados manifiesten a la misma su necesidad, conveniencia u oportunidad mediante la oportuna propuesta<sup>5</sup>. Dicha propuesta podría proceder, por ejemplo, de uno o varios propietarios afectados por la actuación o, en el sistema de cooperación, de la correspondiente asociación administrativa de cooperación o entidad equivalente prevista en la legislación autonómica aplicable. En el caso del sistema de compensación, normalmente será la Junta constituida al efecto la que tome la iniciativa para la realización de la operación complementaria para someterla a la aprobación de la Administración actuante, sin perjuicio de que esta pueda acordarla de oficio.

b) Las que hemos llamado operaciones de origen judicial serían aquellas que tienen su causa en la necesidad de cumplimiento o ejecución de una sentencia firme anulatoria de alguna de las determinaciones del proyecto de reparcelación.

En los casos de impugnación judicial del proyecto o de alguna de sus determinaciones, es posible que la sentencia que ponga fin al procedimiento revista la concreción suficiente para servir por sí misma de título inscribible, es decir, para modificar las inscripciones practicadas en virtud del proyecto en la medida necesaria y sin necesidad de ningún acto interpuesto. Así sucedería, por ejemplo, si la sentencia se limitara a ordenar la sustitución del titular registral de alguna de las fincas afectadas. En este caso, lógicamente, no sería necesaria la tramitación de operación complementaria alguna para dar cumplimiento a la sentencia.

Por el contrario, en los supuestos frecuentes en que los pronunciamientos de la sentencia precisan de un desenvolvimiento ulterior que haya de llevarse a cabo a través de un acto administrativo nuevo que modifique en lo preciso al precedente, este acto se enmarcaría dentro de las operaciones jurídicas complementarias de origen judicial o realizadas en cumplimiento o ejecución de una sentencia. Un ejemplo de resoluciones judiciales cuyo cumplimiento requeriría la realización de una operación jurídica complementaria sería el de aquellas que ordenasen rectificar la reparcelación mediante agrupaciones de fincas de resultado pero sin determinar las cuotas de participación de los respectivos titulares en la finca agrupada, posponiendo dicha determinación al correspondiente incidente de ejecución de sentencia<sup>6</sup>.

En el último apartado se analizarán las diferencias existentes entre ambas categorías en orden a su inscripción registral.

### C) Contenido y límites

A la hora de determinar el contenido natural de la operación que tratamos, su propia denominación nos ofrece una primera aproximación: el calificativo de «complementaria», según el Diccionario de la RAE, alude a aquello «que sirve para completar o perfeccionar algo», en este caso, un proyecto de equidistribución previamente aprobado.

Dicho contenido natural se encuentra definido por un límite mínimo o inferior y otro máximo o superior.

En relación con el límite inferior, la Resolución de 6 de julio de 2015 señala que «el carácter complementario que se predica de estas operaciones jurídicas no tiene por qué limitar su objeto únicamente a la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos, pues en tal caso, la figura carecería de sentido dado que tales defectos del instrumento reparcelatorio podrían subsanarse conforme al artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», referencia que hoy ha de entenderse hecha al artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Evidentemente, cuando se trate de la rectificación de errores materiales o de concepto cometidos en la práctica de los asientos del Registro, no será preciso acudir a una operación jurídica complementaria sino que bastará con la aplicación del régimen general previsto al efecto en los artículos 211 y siguientes de la Ley Hipotecaria.

De igual modo, parece claro que no es necesario tramitar operación especial alguna cuando el proyecto adolezca de meras incorrecciones gramaticales u otras menores cuya evidencia resulte sin la menor duda de la simple lectura del mismo, salvo que se trate de contradicciones irreductibles, en cuyo caso podría realizarse tal operación con el fin de perfeccionar el documento.

En cuanto al límite superior, debe reconocerse que, por su propia esencia, la operación jurídica complementaria necesariamente implica una cierta alteración del proyecto, sea por adición, por supresión o por perfeccionamiento de algún extremo del mismo. Ahora bien, el carácter complementario que llevan aparejado contrasta llamativamente con el concepto de modificación. La jurisprudencia tiene declarado que el contenido de las operaciones jurídicas complementarias tiene un alcance más modesto que el de la modificación o revisión del proyecto como acto administrativo<sup>7</sup>. El matiz es crítico, ya que si la alteración que se pretende introducir en el proyecto de reparcelación rebasa ciertos límites, no podrá instrumentarse como operación jurídica complementaria, pues si así se hiciera, el acto administrativo sería nulo de pleno derecho al haberse dictado con total omisión de las formalidades o solemnidades esenciales que se corresponden con el fin perseguido (aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva, según la resolución objeto de este comentario). Por tanto, en tal caso, esto es, si la alteración perseguida sobrepasa dichos límites, será preciso acudir a las normas de modificación o revisión de los actos administrativos, más rigurosas que las de aquellas operaciones al implicar la reiteración de los trámites propios del proyecto que se trata de modificar o sustituir y con intervención de los titulares afectados según afirma la resolución comentada. A falta de tal modificación o revisión, la rectificación de las inscripciones de fincas resultantes del proyecto de reparcelación se sometería a las normas generales del artículo 40 de la Ley Hipotecaria, que exige que medie el consentimiento expreso del titular registral o una resolución judicial ordenando dicha rectificación.

La Dirección General ha fijado claramente los límites de las operaciones jurídicas en relación con el proyecto al que complementan, al exigir que «no contradigan ni se opongan» al proyecto de reparcelación, lo cual impide que impliquen una alteración o «variación sustancial»<sup>8</sup> o una «modificación esencial»<sup>9</sup> del mismo. Se trata, por tanto, de determinar cuándo la alteración perseguida tiene tal alcance.

La solución a la cuestión planteada ha de ser casuística: como ha declarado la jurisprudencia, para saber cuándo se rebasan o no los límites señalados es preciso examinar cada caso particular<sup>10</sup>. En la doctrina de la Dirección General se encuentran numerosos supuestos concretos en que se consideran superados tales límites. Entre las alteraciones que implican una modificación esencial o sustancial de la reparcelación y que, por tanto exceden del ámbito de las operaciones jurídicas complementarias, cabe citar, sin ánimo exhaustivo, aquellas que afectan a los siguientes extremos<sup>11</sup>:

- a) el aprovechamiento urbanístico de las fincas incluidas en el proyecto;
- b) la forma de adjudicación de las fincas de resultado;
- c) el reparto de beneficios y cargas;
- d) la titularidad registral de las fincas de origen y de resultado;
- e) la titularidad de las cargas que pesan sobre las mismas;
- f) las descripciones de fincas;
- g) la supresión de viales;
- h) la transferencia de volúmenes edificables entre parcelas;
- i) los ajustes de las afecciones al saldo de los gastos de urbanización;
- j) la modificación de linderos;
- k) la vinculación *ob rem* del subsuelo de parcelas a edificios futuros;
- l) la cancelación del folio registral correspondiente a la parte de finca de origen que queda fuera del ámbito de ejecución o sector, por entender que dicha finca ha sido totalmente agotada por la reparcelación;
- m) la cancelación de cargas de fincas de resultado, y
- n) la alteración de la cuenta de liquidación provisional.

En cuanto a la división, segregación o la realización de otras operaciones de modificación de entidades hipotecarias respecto de fincas de resultado, la posición al respecto de la Dirección General ha variado según las circunstancias de cada caso<sup>12</sup>.

En definitiva, la operación jurídica supone una alteración de algún extremo del proyecto de reparcelación pero sin modificar su contenido esencial o sustancial, esto es, sin oponerse a él, circunstancia que, según se vio, queda proscrita por los artículos 113.3 y 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística.

El otro límite señalado por los citados artículos reglamentarios consiste en que la operación no se oponga al plan que se ejecute, exigencia a la que nos referiremos al analizar los requisitos urbanísticos de esta figura.

### 3. REQUISITOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

Analizado el ámbito objetivo al que pueden extenderse las operaciones jurídicas complementarias, pasamos a examinar los requisitos que han de cumplir desde diversas perspectivas. En este apartado vamos a aludir a los de orden administrativo.

Las operaciones jurídicas complementarias, como acto administrativo resultado de un procedimiento de igual naturaleza, están sometidas a los requisitos propios de ambas instituciones, tales como la competencia del órgano autor del acto —que en este caso corresponde a la Administración actuante—, la ausencia de vicios de la voluntad, el cumplimiento de las formalidades y solemnidades legales, el respeto al ordenamiento jurídico y los restantes requisitos previstos en las Leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y demás disposiciones aplicables.

Como se ha visto, la operación jurídica complementaria es un acto administrativo que implica la alteración, en mayor o menor medida, de otro acto administrativo previo: un proyecto de reparcelación aprobado. Por tanto, habrá de acudirse a las normas generales de alteración de los actos administrativos. La citada Ley 39/2015 contempla en sus artículos 106 y siguientes varios caminos posibles que desembocan en dicha alteración, como la revisión de oficio de actos nulos, la declaración de lesividad e impugnación de los anulables, la revocación o la rectificación de errores. A ellos habría que añadir la posibilidad de revocación por motivos de oportunidad o conveniencia y la llamada revocación indirecta, admitidas por la doctrina bajo determinadas circunstancias<sup>13</sup>.

En el procedimiento administrativo seguido para la aprobación de la operación jurídica complementaria habrá de asegurarse el pleno respeto a las garantías establecidas en favor del administrado, entre las cuales ocupan un lugar destacado las normas relativas a los derechos de los interesados en el procedimiento, al trámite de audiencia, a la intervención de los interesados, a la fase de alegaciones, a las citaciones y notificaciones pertinentes y al régimen de recursos administrativos<sup>14</sup>.

En cuanto a los requisitos formales específicos del procedimiento a seguir en la tramitación de la operación, es claro que no es preciso reiterar los trámites observados en la aprobación del proyecto de reparcelación que se altera con ella<sup>15</sup>. Esa reiteración solo sería precisa en los casos de modificación sustancial, salvo que se realice en ejecución de sentencia judicial según veremos en el apartado siguiente. La resolución de 2 de abril de 2018 dice al respecto que «la tramitación de la operación jurídica complementaria es más sencilla, ágil y menos costosa que la modificación del instrumento reparcelatorio sometida, en general, a iguales trámites que su aprobación».

En cuanto a los requisitos formales del documento en que se instrumente la operación jurídica complementaria, los apartados 1 y 3 del artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística remiten al régimen general relativo a las solemnidades y requisitos dispuestos para las actas de los acuerdos del órgano encargado de su aprobación.

#### 4. REQUISITOS URBANÍSTICOS

Vamos a agrupar estos requisitos en dos categorías: los relativos al proyecto de reparcelación y los referentes al planeamiento que se ejecuta.

##### *A) En relación con el proyecto de reparcelación*

El artículo 113.3 del Reglamento de Gestión Urbanística exige, en primer lugar, que la operación jurídica complementaria no se oponga al proyecto de re-

parcelación al que se refiere, expresión que se traduce en la proscripción de que por este medio se trate de introducir en dicho proyecto una modificación sustancial o esencial, en los términos analizados en el apartado 2 de este comentario.

No obstante, puede decirse que la regla anterior no es absoluta, ya que el Centro Directivo ha admitido en varias ocasiones la inscripción de operaciones complementarias cuyo contenido entrañaba tales modificaciones sustanciales o esenciales: se trata del caso en que la operación constituya, no un fin en sí misma, sino el medio idóneo para la ejecución de una sentencia judicial firme que implique la necesidad ineludible de alterar el proyecto. La resolución de 6 de julio de 2015, tras sentar la aludida regla general, añade que «no puede desconocerse, sin embargo, que en ocasiones, puede producirse una modificación del Proyecto tramitada a través de esta clase de operaciones que, por proceder de un mandato judicial con todas las garantías de defensa del afectado, resulte justificado su acceso registral, máxime, cuando la única forma de llevar a cabo la ejecución de la sentencia es por medio de esa operación jurídica complementaria con relación a un proyecto de equidistribución ya inscrito. En este sentido, el propio Tribunal Supremo plantea la necesidad de examinar cada caso particular —cfr. sentencias de 17 de julio de 2007 y de 30 de junio de 2011—».

#### *B) En relación con el planeamiento urbanístico*

El segundo límite impuesto por los artículos 113.3 y 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística es, como vimos, que la operación jurídica complementaria no se oponga al plan que se ejecute.

Todo proyecto reparcelatorio tiene por objeto la ejecución de un previo instrumento de planeamiento que le sirve de cobertura: conforme al artículo 72.1.b) del Reglamento de Gestión Urbanística, entre los objetivos de la reparcelación se encuentra el de efectuar «la regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento». Siendo las operaciones jurídicas que estamos analizando un complemento de la previa reparcelación, no hay ninguna dificultad en considerar que este requisito de adaptación al plan se extiende con toda naturalidad a las primeras.

Sobre el carácter normativo y vinculante de los planes de urbanismo no es preciso abundar: esta cuestión concita un consenso general entre la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que desde antiguo viene declarando que estamos ante normas jurídicas asimilables a las disposiciones reglamentarias<sup>16</sup>. Por tanto, el contenido del planeamiento vincula tanto a los particulares como a la Administración, por aplicación del principio de legalidad consagrado en el artículo 9.1 de la Constitución Española y así lo ha proclamado desde sus orígenes la legislación del suelo<sup>17</sup>. Esta circunstancia determina que, de igual modo que la reparcelación encuentra su legitimación en el plan, cualquier adaptación, complemento o mejora de la misma pasa a formar parte del contenido de ella, por lo que también ha de respetar la ordenación vigente en cada momento<sup>18</sup>.

#### 5. REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE LAS OPERACIONES JURÍDICAS COMPLEMENTARIAS

La inscripción de las operaciones complementarias debe acomodarse, en primer lugar, a las normas generales establecidas en la legislación hipotecaria, con

pleno respeto a los llamados principios hipotecarios como son los de legalidad, tracto sucesivo y fe pública registral.

Siendo la operación complementaria un acto de naturaleza urbanística, su inscripción habrá de ajustarse además a las prescripciones del Real Decreto 1093/1997, que no hace referencia explícita a esta figura sino que solo contempla algunas manifestaciones concretas, como la del artículo 17.2, antes citado. No obstante, sí resultan de plena aplicación las disposiciones generales, como las contenidas en los apartados 1 y 8 de su artículo 1, que determinan la inscribibilidad de tales operaciones.

Presentado el título administrativo en el Registro, la calificación se extiende a todas las circunstancias establecidas en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, es decir, «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».

Por tanto, el registrador calificará, en primer lugar, la competencia para realizar la operación jurídica, la cual corresponde al «órgano urbanístico actuante», que será el mismo autor del proyecto de reparcelación al que complementa. Normalmente se trata del Ayuntamiento respectivo, el cual operará a través del órgano que determinen las disposiciones de organización administrativa en cada caso aplicables.

La calificación de la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido exigirá analizar si el contenido concreto de la operación cuya inscripción se pretende se encuadra dentro de los límites naturales antes analizados o si, por el contrario, los supera, en cuyo caso el expediente o procedimiento adecuado no sería el de tales operaciones, sino el de la modificación o revisión.

En cuanto a las formalidades extrínsecas del documento presentado, resulta aplicable la norma del artículo 2.2 del Real Decreto 1093/1997, relativo al título inscribible, de donde resulta que el acto administrativo en que se materializa la operación se inscribirá mediante certificación de la misma naturaleza que se expida, en ejemplar duplicado, por el secretario del órgano actuante y con inserción literal del acuerdo adoptado, expresando que el acto agota la vía administrativa y conteniendo, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte dicho acuerdo.

Conforme a los artículos 113.3 y 174.5 del Reglamento de Gestión, el título inscribible habrá de reunir los requisitos y solemnidades propios de las actas de los acuerdos del órgano actuante.

Finalmente, la calificación se extiende también 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. Son varios los aspectos que interesa destacar en este punto.

En primer lugar, se plantea la duda de cuál debe ser la participación del titular registral en el procedimiento seguido. A falta de normas específicas del procedimiento de tramitación de las operaciones complementarias, se estará a las reglas generales de intervención de los interesados en el procedimiento administrativo común, de tal modo que si dichas operaciones se desenvuelven dentro de los cauces objetivos que les son propios, en los términos ya analizados, sin llegar a implicar una modificación esencial o sustancial del proyecto al que se refieren, bastará con que el interesado haya sido notificado en forma permitién-

dole participar en el procedimiento a través de las alegaciones y recursos que tuviera por convenientes, sin que sea preciso que hayan prestado su consentimiento expreso. En este sentido, y frente a la regla general de exigibilidad del consentimiento del titular registral o, en su defecto, de resolución judicial para la rectificación de asientos conforme al artículo 40 de la Ley Hipotecaria, la resolución de la Dirección General de 18 de junio de 2014, reiterando la doctrina de otras<sup>19</sup>, sostiene que «no es, por tanto, inexcusable siempre y en todo caso, el consentimiento de los titulares afectados o la resolución judicial supletoria, sino que bastará con que se trate de expedientes meramente rectificadores en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente para la modificación que se acuerde y se cumplan en ella las garantías legales establecidas en favor de las personas afectadas. Manifestación concreta de esta posibilidad es la reflejada en el apartado 3 del artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en el que se contempla la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de reparcelación ni al Plan que se ejecute, una vez aprobadas por el órgano urbanístico actuante, a través del procedimiento legalmente previsto». Sí es preciso en todo caso que se hayan hecho las notificaciones oportunas a los titulares registrales a fin de evitarles indefensión, en los términos previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Puede suceder que la operación jurídica complementaria se haya tramitado con intervención de quien en ese momento era titular registral de la finca o derecho afectado por ella y que después hayan sido adquiridos por un tercero que inscribiera su derecho antes de presentarse en el Registro dicha operación. En tal caso, no podrá practicarse la inscripción a menos que se notifique el acuerdo al actual titular registral<sup>20</sup>.

Por otro lado, en el apartado 2, letras B y C, aludimos a la trascendencia que en orden a la inscribibilidad del acto revisten dos extremos que han de ser comprobados por el Registrador en su labor calificadora: si el contenido de la operación excede o no de los límites propios de esta clase de operaciones y, en caso afirmativo, si su tramitación es de origen estrictamente administrativo o se realiza en cumplimiento o en trámite de ejecución de una sentencia firme.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, cabe distinguir las siguientes hipótesis:

a) Que el acto aprobatorio de la operación no traspase los límites propios de su contenido, al no suponer una modificación sustancial o esencial del proyecto de reparcelación al que complementa. En este caso, el acto tramitado como tal operación complementaria será inscribible sin que sea preciso reiterar los trámites de aprobación del proyecto ni el consentimiento del titular registral o la resolución judicial supletoria, siempre que conste que el titular registral intervino en el procedimiento o, al menos, le fue debidamente notificado el acto.

b) Que, por el contrario, el contenido del acto tramitado como operación jurídica complementaria excediera de los límites naturales de esta. En este supuesto cabe distinguir, a su vez, entre una regla general y otra especial o excepcional.

La regla general consiste en que en este caso el acto no sería inscribible por nulidad de pleno derecho al haberse dictado «prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido», según expresa el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, y así lo entiende la resolución de 2 de abril de 2018.

El procedimiento omitido sería el propio de la realización de un nuevo proyecto de reparcelación, con los trámites de aprobación inicial, información pública y aprobación definitiva previstos en la legislación urbanística aplicable. En esta hipótesis, la modificación de la inscripción exigiría la tramitación de un nuevo procedimiento con reiteración de los trámites expresados o, en su defecto, se sometería a la norma general de rectificación de asientos con el consentimiento del titular registral o resolución judicial que así lo acuerde.

La regla excepcional es que la operación jurídica complementaria tramitada como tal sería inscribible aunque se hubiera exlmitado del contenido propio de tales operaciones, siempre y cuando se hubiera formalizado en cumplimiento o ejecución de una sentencia judicial firme recaída en procedimiento en que se hubieran observado las garantías legalmente establecidas a favor del interesado titular registral<sup>1</sup>. En este supuesto, la resolución de 6 de julio de 2015 permite la inscripción del acto aunque el titular registral actual no hubiera intervenido ni en el procedimiento judicial ni en el administrativo, siempre y cuando le hubiera sido notificada en forma debida la resolución aprobatoria de la operación y esta hubiera puesto fin a la vía administrativa.

Finalmente, y para estos casos de operaciones ordenadas por sentencia, cabe añadir que, si en el momento de su presentación existieran nuevos titulares registrales a los que no se hubiera notificado ni el procedimiento judicial ni el administrativo, el acto también sería inscribible si se hubiera hecho constar oportunamente la anotación preventiva de la demanda que dio origen a la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 de la Ley Hipotecaria y 67 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, por lo que resulta muy conveniente procurar su práctica para su oponibilidad a terceros ajenos al procedimiento.

## NOTAS

<sup>1</sup> Cabe citar en este sentido el Decreto 305/2006, de 18 de julio, de Cataluña, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo, cuyo artículo 168 desenvuelve de manera casuística el posible contenido de tales operaciones.

<sup>2</sup> Dicha disposición establece que «quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, en cuanto se refieran al acceso al Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística».

<sup>3</sup> Resoluciones de 15 de junio de 2013, 6 de julio de 2015 y 2 de abril de 2018, entre otras.

<sup>4</sup> Por ejemplo, sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2002 (*RJ* 2002, 10320).

<sup>5</sup> Por ejemplo, a propuesta de uno o varios propietarios afectados por la actuación o, en el sistema de cooperación, de la correspondiente asociación administrativa de cooperación. En el caso del sistema de compensación, normalmente será la Junta constituida al efecto la que tome la iniciativa para la realización de la operación complementaria, sin perjuicio de la posibilidad de que la Administración actuante pueda acordarla de oficio.

<sup>6</sup> Es el caso contemplado por la resolución de 6 de julio de 2015, en que el registrador había calificado negativamente la operación jurídica complementaria por entender que faltaba el consentimiento de los titulares para la concreción de las cuotas de participación; la Dirección General revocó tal calificación al considerar suficiente la tramitación de la operación complementaria seguida de un decreto municipal aclaratorio que fue notificado a dichos titulares aunque no consentido expresamente por ellos.

<sup>7</sup> Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2002 (*RJ* 2002, 2444) y 13 de noviembre de 2002 (*RJ* 2002, 10320).

<sup>8</sup> En palabras de la resolución de 2 de abril de 2018.

<sup>9</sup> En palabras de la resolución de 7 de julio de 2015.

<sup>10</sup> Sentencia de 30 de junio de 2011 (*RJ* 2011, 6084).

<sup>11</sup> Para realizar esta relación se han tenido en cuenta, entre otras, las resoluciones de 2 de abril de 2018, 16 de abril de 2013, 10 de marzo de 2000, 1 de diciembre de 2008, 26 de marzo de 2007, 6 de julio de 2015, 26 de marzo de 2007, 26 de febrero de 2001 y 15 de junio de 2013.

<sup>12</sup> Así, la resolución de 26 de marzo de 2007 excluye la modificación de entidades hipotecarias del ámbito objetivo de las operaciones jurídicas complementarias. En cambio, en el caso contemplado por la resolución de 6 de julio de 2015, se admite su realización mediante una operación complementaria; en dicho supuesto el acto administrativo había sido confirmado por sentencia firme, a la que se refiere en estos términos: «la propia sentencia del Tribunal Superior confirma el carácter parcial de la operación tramitada y su propia regularidad, y en particular, su no afectación al resto del contenido del proyecto, cuya validez y eficacia se mantiene, por lo que no solo no se opone al proyecto de equidistribución y al planeamiento que se ejecuta, sino que completa aquel y con ello permite realizar este, salvando la ineficacia parcial en beneficio de la gestión urbanística, de interés público, y la equidistribución de beneficios y cargas urbanísticas».

<sup>13</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi 2017, 714 y sigs.

<sup>14</sup> Recogidas, entre otros, en los artículos 4, 40 y siguientes, 53, 75, 76, 82 y 112 y siguientes de la Ley 39/2015.

<sup>15</sup> En esencia, la aprobación inicial, el periodo de información pública y la aprobación definitiva, conforme a la legislación del suelo aplicable en cada comunidad autónoma y a los artículos 108, 109 y 110 del Reglamento de Gestión Urbanística.

<sup>16</sup> Así lo declara, entre otras muchas, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2009 (*RJ* 2010, 2202).

<sup>17</sup> Según el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976: «Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma».

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 37 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>19</sup> Resoluciones de 26 de febrero de 2001 y 1 de diciembre de 2008, entre otras.

<sup>20</sup> Así lo entiende, entre otras, la resolución de 6 de julio de 2015.

<sup>21</sup> Véanse en este sentido las resoluciones de 26 de febrero de 2001, 1 de diciembre de 2008 y 18 de junio de 2014.