

*DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS
Y DEL NOTARIADO SOBRE PARCELACIONES URBANÍSTICAS
EN ANDALUCÍA*

por

FRANCISCO JAVIER RUIZ BURSÓN
*Inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo
y Vivienda de la Junta de Andalucía*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.
- III. CONCEPTO DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA.
- IV. RELACIÓN ENTRE PARCELACIÓN URBANÍSTICA Y DIVISIÓN O SEGREGACIÓN DE FINCAS.
- V. PRESUNCIONES DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA.
- VI. LICENCIAS DE PARCELACIÓN Y SILENCIO POSITIVO.
- VII. COMUNICACIONES DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD CON LOS AYUNTAMIENTOS Y LA JUNTA DE ANDALUCÍA (ARTS. 79 Y 80 DEL RHU).
- VIII. SEGURIDAD PREVENTIVA Y COLABORACIÓN.
- IX. CONCLUSIONES.
- X. RELACIÓN DE RESOLUCIONES CONSULTADAS.
- XI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que una de las cuestiones más candentes dentro de la disciplina urbanística es la de las parcelaciones ilegales, especialmente en terreno

no urbanizable. En efecto, la actividad infractora en esta clase de suelo comienza por un reparto y división de las fincas, las cuales son sustraídas de los fines que les son propios para ser destinadas a usos urbanísticos mediante la posterior enajenación, reparto y urbanización de las parcelas resultantes, dando lugar así a la creación de nuevos asentamientos de población (1).

Teniendo en cuenta la trascendencia de esta actividad, los artículos 188.1.b), 188.3 y 195.1.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (2), reconocen competencias a la Junta de Andalucía respecto a las parcelaciones verificadas en suelo no urbanizable, a los efectos de adoptar las correspondientes medidas cautelares de suspensión o bien iniciar los procedimientos sancionadores o de restablecimiento de la legalidad urbanística que correspondan. Dicha competencia se ejerce siempre de forma subsidiaria, resultando imprescindible que la Administración Local no hubiera adoptado las pertinentes medidas de suspensión o iniciado la tramitación de los expedientes dentro de los plazos legalmente fijados.

El objeto del presente artículo consiste en el análisis de la doctrina que en materia de parcelaciones urbanísticas ha venido elaborando la Dirección General de los Registros y del Notariado (3), habida cuenta de la trascendencia que tiene la intervención de Notarios y Registradores en los supuestos de división y segregación de fincas rústicas mediante los cuales se pretende por los interesados, en bastantes ocasiones, encubrir auténticas parcelaciones ilegales.

Este estudio se encuentra acotado desde una triple perspectiva: espacial, temporal y material.

Desde el punto de vista del espacio, exclusivamente se van a examinar aquellas resoluciones que hagan referencia a las parcelaciones que se hayan verificado dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Temporalmente, nos limitaremos a los pronunciamientos que la DGRN haya realizado tras la entrada en vigor de la LOUA, sin perjuicio de que en algún momento podamos hacer referencia a la evolución histórica de la regulación de las parcelaciones.

Respecto al ámbito material, no se trata de una exposición exhaustiva de todas las resoluciones que se hayan dictado, sino solo de las más importantes que hayan recaído sobre esta figura.

Asimismo, este trabajo se estructura de manera que facilite la exposición de aquellos temas que con más frecuencia han sido tratados por la DGRN, entre los que se encuentran la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad andaluza, las características inherentes al concepto de parcelación, su relación con las divisiones o segregaciones inmobiliarias, las presunciones legales de existencia de parcelación, la actuación del silencio positivo en relación con estas licencias, las comunicaciones entre el Registro y los Ayuntamientos y Administración autonómica en los supuestos de presunta formación de núcleos de población o infracción de las unidades mínimas de cultivo, y la labor de seguridad preventiva y colaboración entre Notarios, Registradores y Comunidad

(1) ROMERO GÓMEZ, F., en AA.VV., GUTIÉRREZ COLOMINA, V., y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (Dirs.), *Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007, págs. 679-680; y AA.VV., GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (Dir.), *Manual de Derecho Urbanístico Andaluz*, Ed. Asociación Andaluza de Derecho Urbanístico, Sevilla, 2006, págs. 211-212.

(2) LOUA en adelante.

(3) DGRN en lo sucesivo.

Autónoma para la defensa de la legalidad urbanística. Por último se explicitan las conclusiones y se incorpora una relación de las resoluciones y bibliografía consultadas.

La materia, ya de por sí compleja, encuentra una ulterior dificultad en la concurrencia de normas autonómicas —LOUA— y estatales —Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley del Suelo y 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 (4)—, cuya coordinación plantea múltiples problemas, como tendremos ocasión de analizar en el desarrollo del presente trabajo.

Hemos de concluir este apartado señalando que el fin común explicitado en las normas estatales y autonómicas, tanto en la labor que se desarrolla por las funciones notarial y registral como por la inspección urbanística, lo constituye la protección y salvaguarda de la legalidad urbanística, principio básico orientador de toda la actividad desarrollada en relación con las parcelaciones.

II. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La doctrina de la DGRN sigue en esta cuestión, como no podía ser de otra manera, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (5), en la que se procede a realizar una detallada delimitación de las competencias urbanísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por varios ejecutivos autonómicos contra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se regulaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El Tribunal Constitucional parte de la idea de que, según los artículos 148 y 149 de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en sus Estatutos sobre la materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (6). No obstante, ello no impide que el Estado conserve otras competencias exclusivas que tangencialmente pueden influir sobre la materia urbanística, como sucede con la legislación civil *ex* artículo 149.1.8 CE (7).

Este planteamiento influirá decisivamente en la normativa que deberá aplicarse en relación con el reflejo registral de las parcelaciones urbanísticas y las exigencias requeridas para ello. Como dato adicional hemos de añadir que el

(4) En adelante TRLS y RHU, respectivamente.

(5) RTC 1997/61.

(6) Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5.

(7) Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, FJ 11: «Finalmente, entre los títulos competenciales susceptibles de afectar al urbanismo, merecen ahora citarse los que consagran el artículo 149.1.8.º y 18.º CE. Por virtud del primero, al Estado incumbe con carácter exclusivo la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles especiales o forales, allí donde existan, competencia cuya incidencia habrá de considerar cuando las normas impugnadas contengan efectivamente legislación civil. No obstante, y habida cuenta del escaso número de impugnaciones deducidas por la pretendida infracción competencial de este título, no es necesario hacer aquí una consideración previa y especial acerca de su significado...».

artículo 259.3 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (8), en el que se imponía la necesidad de acreditar el otorgamiento de licencia o la declaración de innecesariedad para el otorgamiento por los notarios de la escritura de división de terrenos y para su inscripción por los registradores, fue declarado constitucional basándose en la competencia exclusiva que correspondía al Estado de acuerdo con el mencionado 149.1.8 CE (9).

Avanzando en esta línea, la DGRN ha insistido en la necesidad de distinguir dos títulos competenciales distintos que inciden en el reflejo registral de las operaciones de parcelación (10):

- Por un lado, la regulación sobre los actos urbanísticos para los cuales se exige licencia administrativa, así como los requisitos necesarios para ello y las sanciones que deben imponerse en caso de incumplimiento de estas exigencias corresponde a la Comunidad Autónoma, en tanto debe incluirse dentro de la competencia exclusiva que la misma ostenta en materia de disciplina urbanística (11).
- Sin embargo, de otro, el Estado será el competente para fijar en qué supuestos será necesario acreditar el otorgamiento de licencia para que los actos urbanísticos puedan tener acceso al Registro de la Propiedad, así como la forma de testimoniar o acreditar su otorgamiento, subordinándose dicha regulación a que la normativa autonómica exija la concesión de licencia previa para dichos actos con el fin de comprobar su conformidad a derecho.

(8) Este precepto se encuentra reproducido, de forma casi literal, en el artículo 8.a) *in fine* del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

(9) Resoluciones 3/2005, de 25 de mayo, FJ 2: «Esta norma es uno de los pocos preceptos que quedó a salvo de las grandes amputaciones que causó la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997 (RTC 1997/61), que vino a delimitar las competencias normativas en materia de urbanismo»; y 2/2005, de 30 de mayo, FJ 2: «...no obstante, esta misma sentencia [STC 61/1997] dejaba a salvo aquellos preceptos que, por regular materia, que son competencia exclusiva del Estado, eran perfectamente conformes con la Constitución española. Así ocurrió con aquellas normas que se referían al Registro de la Propiedad (cfr. art. 149.1.8 de la Constitución española)...». Este último párrafo aparece repetido en las Resoluciones 1/2005, de 31 de mayo, FJ 2; de 31 de mayo de 2005, FJ 2; y 1/2005, de 23 de julio, FJ 3.

(10) Resoluciones 3/2005, de 25 de mayo, FJ 2; 2/2005 de 30 de mayo, FJ 2; de 31 de mayo de 2005, FJ 2; 1/2005, de 31 de mayo, FJ 2; 1/2005, de 23 de julio, FJ 3; de 14 de noviembre de 2006, FJ 2; de 12 de julio de 2010, FJ 2; y de 12 de septiembre de 2011, FJ 2. En el mismo sentido, cabe citar a ARNAIZ EGUREN, R., *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 571: «...el sistema de fuentes que organiza la Constitución en sus artículos 148 a 150 no establece un sistema de distribución de competencias de tipo horizontal, sino que sigue un criterio de distribución vertical modalizado y en determinados casos de títulos competenciales concurrentes. Así, en materia de urbanismo, la competencia exclusiva corresponde a las Comunidades Autónomas, la organización de los Registros Públicos al Estado y en materia de Derecho Civil la cuestión no está absolutamente clara, salvo en lo que se refiere a la igualdad de los ciudadanos ante la ley y las bases de las obligaciones que constituyen materias claramente reservadas al poder central».

(11) Dicha competencia, sustentada en el artículo 148.1.3 de la Constitución, aparece también recogida en el artículo 56.3 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se regula la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, precepto que debe ponerse en conexión con el 92.2.a) del mismo cuerpo legal, según el cual los municipios tienen competencia propia sobre la disciplina urbanística en los términos establecidos por las leyes.

Así pues, nos encontramos ante dos legisladores, el autonómico y el estatal, que inciden sobre una misma realidad jurídica: las parcelaciones urbanísticas. Ello ha dado lugar a que los aspectos sustantivos de la misma aparezcan recogidos en la LOUA y en el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se regula el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (12) y los de carácter adjetivo o registral en el TRLS y, sobre todo, el RHU (13).

No obstante, el hecho de la distinta procedencia y diversidad de la terminología empleadas en ambas normativas ha planteado diversos problemas a los que ha debido responder la DGRN.

Como ejemplo de ello, se puede mencionar la Resolución 1/2005, de 23 de julio, en su FJ 5, la cual señala que los conceptos desarrollados en el RHU deben ser «*examinados y adaptados a las normas autonómicas sustantivas que resulten de aplicación; de lo contrario se llegaría al absurdo de impedir la aplicación de dicha normativa autonómica por la sola —y nominalista— razón de emplear esta última una terminología («parcelación ilegal», «actos reveladores de una posible parcelación urbanística») más amplia que la tradicionalmente empleada en el ámbito hipotecario (división y segregación)*» (14).

Analizando la doctrina expuesta el párrafo anterior, hemos de concluir que la misma resulta impecable de acuerdo con la distribución constitucional de competencias en materia urbanística y su interpretación por parte de nuestra jurisprudencia. Asimismo, se resuelve de una manera acertada la relación entre la normativa sustantiva autonómica y la adjetiva estatal, de manera que esta debe quedar subordinada a las exigencias y conceptos constatados en aquella (15).

III. CONCEPTO DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA

La definición legal de parcelaciones urbanísticas se encuentra recogida en el artículo 66.1 de la LOUA (16). De la simple lectura del texto resulta evidente la

(12) RDUa en adelante.

(13) Resolución de 14 de julio de 2009, en contestación a una consulta del Ilustre Colegio de Notarios de Andalucía, FJ 3: «*Finalmente, como ya ha declarado reiteradamente esta Dirección General, la legislación hipotecaria, de carácter instrumental, debe interpretarse y aplicarse a la luz de la legislación sustantiva a la que aquella sirve y, en el ámbito registral, complementa*».

(14) En términos casi idénticos se expresa la Resolución de 12 de julio de 2010, FJ 3.

(15) En este sentido, podemos citar las Resoluciones 3/2005, de 20 de mayo, FJ 2: «*Y así, como ha señalado este Centro Directivo, la exigencia de licencia para inscribir divisiones contenida en su artículo 53 [del Real Decreto 1093/1997] no puede entenderse de manera absoluta o genérica, pues dependerá de la normativa sustantiva a que esté sujeto el acto*», y de 7 y 8 de abril de 2005, FFFJ 4: «*...por lo que se hace necesario que el título que acceda al registro cumpla con aquellos requisitos que imperativamente vengan establecidos por la legislación urbanística para tal finalidad*», y de 12 de septiembre de 2011, FJ 3: «*En efecto, la exigencia de licencia para inscribir las operaciones a que se refiere el artículo 53 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio (y lo mismo puede entenderse respecto del art. 78 del mismo) no puede considerarse absoluta o genérica, pues dependerá de la normativa sustantiva a que esté sujeto el concreto acto jurídico, por lo que debe estarse a lo dispuesto en la ley*».

(16) Sin embargo, ROMERO GÓMEZ, F., *op. cit.*, págs. 675-676, entiende que el artículo 66.1 no se nos ofrece una definición sino varias presunciones *iuris et de iure* de existencia de parcelaciones urbanísticas.

distinción entre los suelos urbano y urbanizable, de un lado, y el no urbanizable por el otro, mostrando elementos comunes y diferencias según la clase de suelo.

El elemento común es que la parcelación consiste en una división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas. Como ya se señala en la Resolución 3/2005, de 25 de mayo, *«el legislador, tanto en la Ley del Suelo de 1956 como en la de 1976, ha sujetado a licencia a las parcelaciones urbanísticas, aunque dejando impreciso qué hubiera de entenderse por tal»* (FJ 2).

No obstante, como ya hemos adelantado, respecto el suelo no urbanizable se aprecian dos peculiaridades, una de carácter sustancial y otra accidental.

La primera de ellas es que la parcelación debe tener como fin inducir a la formación de nuevos asentamientos (17). Sin embargo, la mencionada Resolución 3/2005 señala de forma acertada que, al regularse dicha exigencia en las leyes urbanísticas preconstitucionales se dispuso que reglamentariamente se definiría el concepto de núcleo de población, mas esta previsión normativa nunca se llevó a cabo al remitirse dicha tarea a los instrumentos de ordenación urbanística (18).

La segunda es que no se incluye el término «solares», lo cual resulta lógico, ya que estos deben encontrarse en suelo urbano, según el artículo 184 de la LOUA.

La capital trascendencia del concepto «formación de nuevos asentamientos», a la hora de determinar la existencia de parcelaciones en suelo no urbanizable ha sido reiteradamente constatada por la DGRN. En las Resoluciones de 15 de septiembre de 2009 (FJ 4) y de 17 de junio de 2010 (FJ 5) se declara: *«Precisamente en este ámbito [el suelo no urbanizable] —en el que, por lo demás, el concepto de parcelación aparece delimitado por la noción de núcleo de población o formación de nuevos asentamientos—...»*. Igualmente clara es la Resolución de 14 de enero de 2010 (FJ 2): *«Por otra parte, no se puede hablar de que en el presente supuesto exista la posibilidad de nuevos asentamientos en suelo urbano, como es el presente, ya que tal concepto es solo aplicable al suelo no urbanizable»*. Por último merece la pena transcribir parte de la Resolución de 14 de julio de 2009, por la que se responde a una consulta del Ilustre Colegio Notarial de Sevilla (FJ 3): *«Ni siquiera excluye esta posibilidad [de parcelación] la manifestación contraria del hecho o voluntad de que se produzca aquella asignación, pues el elemento decisorio es la posible aparición de tales nuevos asentamientos, como cuestión de hecho»* (19).

Una definición completa de lo que se entiende por parcelación en suelo no urbanizable nos la brinda nuestra jurisprudencia: *«...la parcelación ilegal constituye un proceso en el que se suceden los actos materiales y jurídicos con clara intención fraudulenta de parcelar un terreno no urbanizable, pretendiendo la creación de una situación irreversible, demostrativa de que con los actos realizados no se pretende*

(17) Artículo 52.6.a) LOUA: *«(...) A dichos efectos se considerará que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demanda de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo»*.

(18) ARNAIZ EGUREN, R., *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2010, pág. 99, refiere que los intentos de definición de núcleo de población se encuentran en disposiciones autonómicas de Cataluña, Castilla-La Mancha y Andalucía, sin embargo las mismas contienen una definición meramente instrumental del mismo, como fenómeno generador de necesidades asistenciales o servicios urbanísticos.

(19) Esta última afirmación aparece recogida en el FJ 6 de la Resolución de 6 de julio de 2010.

destinar el terreno a su uso y destino natural y obligado, rústico y agrícola; actuación que lleva a cabo con vocación urbanística que posibilita la formación de un núcleo de población» (20).

Es necesario añadir a lo expuesto que la distinción entre las parcelaciones, según las distintas clases de suelo, no solo afecta al concepto, sino también a los efectos jurídicos que de las mismas se derivan en la normativa andaluza (21). Si bien el artículo 68 LOUA califica de nulas de pleno derecho las realizadas en suelo no urbanizable, por el contrario se limita a exigir la previa entrada en vigor de la ordenación pormenorizada establecida por el instrumento de planeamiento idóneo, según la clasificación del suelo para las que tengan lugar en suelo urbano y urbanizable, de acuerdo con los criterios fijados en el artículo 96 LOUA (22).

Evidentemente, estas diferencias en cuanto al régimen jurídico de la parcelación obedecen a una razón objetiva: mientras que las que ilegalmente tengan lugar en suelos urbanos o urbanizables, solo trascienden por el hecho de suponer un incumplimiento de las superficies mínimas fijadas por el planeamiento, las que se verifiquen en suelo no urbanizable implican un progresivo deterioro de nuestro medio ambiente y una invasión de los espacios rurales basado en un modelo urbano expansivo que contradice el principio de desarrollo sostenible (23).

Relacionado con las clases del suelo, que tanta relevancia tienen en la definición de parcelación urbanística, la DGRN ha tenido ocasión de manifestarse respecto a un problema práctico no del todo infrecuente: la existencia de una finca que figura en el Registro de la Propiedad con el carácter de rústica en su totalidad, mientras que en el Catastro se le considera en una parte como rústica y en otra como urbana, pretendiéndose la segregación de ambas.

La Resolución de 14 de noviembre de 2006, en su Fundamento Jurídico 2, resulta contundente al respecto: *«Lo que ocurre en el presente caso es que no se acredita la obtención de licencia urbanística ni la declaración municipal de su innecesariedad, de modo que debe ahora determinarse si dicho requisito es imprescindible o si, como pretende el recurrente, no es exigible por el hecho de existir una certificación catastral sobre el carácter urbano de la parcela segregada. (...) Al*

(20) Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 27 de mayo de 2010 (*JUR* 2010/329887). En términos similares, la sentencia de la misma Sala, de 18 de noviembre de 2005 (*JUR* 2006/58001).

(21) Sin embargo, la norma estatal no realiza ningún pronunciamiento expreso acerca del tipo de invalidez que corresponde a las parcelaciones en suelo no urbanizable, pues el artículo 13.2 TRLS dispone: *«Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística».*

(22) Si bien el legislador no declara expresamente cuál sería el tipo de invalidez que correspondería a las parcelaciones realizadas en suelo urbano o urbanizable que no se ajusten a la ley o al planeamiento entendemos, con carácter general, que deberían entenderse anulables, basándonos en la prudencia con la que se utiliza la categoría de la nulidad absoluta o de pleno derecho por la jurisprudencia y la doctrina, en el mayor peligro medioambiental que implican las actuaciones en suelo no urbanizable y en el silencio de LOUA al respecto que, pudiendo señalar expresamente la misma sanción que fijó en el párrafo segundo del artículo 68, no lo hizo.

(23) Exposición de Motivos, II, TRLS: *«En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente».*

autorizar e inscribir la escritura, el Notario y el Registrador, respectivamente, deben comprobar si la normativa legal aplicable sujeta o no el acto a licencia administrativa y, de ser así, como ocurre en este caso, entra en juego la mencionada norma del artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, sin que la exigencia que esta impone pueda obviarse por el mero hecho de que las fincas resultantes de la segregación tengan determinada calificación catastral, toda vez que esa exigencia de aportación de la licencia o declaración de innecesariedad se encuadra en un específico régimen administrativo de fiscalización municipal previa a la autorización e inscripción de la escritura correspondiente, como resulta de la normativa urbanística aplicable».

Por tanto, la solución que aporta el Centro Directivo resulta coherente, en tanto que los artículos 66.3 LOUA y 78 RHU imponen la obligación de acreditar el otorgamiento de licencia de parcelación o de la declaración de innecesariedad, sin que quepa al efecto alegar la clasificación catastral del suelo como excepción a dicha regla. Y ello es así porque no cabe sustituir el acto de policía administrativa, de competencia local, por una simple certificación del Catastro a la cual no se le puede atribuir la función de control o fiscalización de la legalidad urbanística. Además, no cabe olvidar que los fines que persiguen Catastro y Registro de la Propiedad son diversos. La institución registral descansa sobre la idea de proteger la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario; por el contrario, el Catastro tiene una naturaleza eminentemente tributaria.

Lo expuesto debe completarse con el hecho de que, conforme a las previsiones normativas contenidas en los artículos 8.1 y 10.1 A) a) LOUA, quien tiene competencia para determinar la clasificación urbanística del suelo es el planificador y no el Catastro, como ya ha manifestado la jurisprudencia en varias ocasiones (24). Además, por lo que se desprende del texto de la resolución, no se acredita por el recurrente que la clasificación del suelo, llevada a cabo por el Catastro, coincida con la establecida en el Plan General de Ordenación Urbanística o por las Normas Subsidiarias del municipio en cuestión.

No obstante, hemos de finalizar este apartado dejando constancia de un ejemplo de imprecisión terminológica introducido por una norma reciente.

El artículo 14.c) *in fine* del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, según la redacción dada por la Disposición Final 18.3 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, establece lo siguiente:

«También constituirá comunicación la información que los registradores de la propiedad deben remitir, referida a los actos de parcelación que consistan en la segregación, división, agregación o agrupación de los bienes inmuebles, siempre que se cumplan los requisitos expresados en el párrafo anterior y que se solicite su inscripción en el Registro de la Propiedad en el plazo de dos meses desde el hecho, acto o negocio de que se trate».

El concepto de parcelación, que se nos proporciona en este artículo, dista mucho de ser acertado desde el punto de vista técnico-jurídico. Según lo que

(24) Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 7 de diciembre de 2005 (*JUR* 2006/70814): *«Pues bien, vistos los términos en que se regula la clasificación, el hecho de que el actor haya construido y edificado con licencia municipal, aparezca en el Catastro el suelo como urbano o tenga tal consideración a efectos fiscales, resulta del todo punto indiferente a su clasificación urbanística. Con todo, brevemente, para señalar que la clasificación del suelo es cometido propio del planificador...».*

resulta de su lectura, se incluyen en la misma no solo la división y la segregación, sino también la agrupación y la agregación de inmuebles.

Sin embargo, es necesario recordar que, desde el punto de vista estrictamente urbanístico, la parcelación se encuentra exclusivamente ligada al fraccionamiento de terrenos, es decir, a su división y segregación, sin que quepa comprender en ella los actos de agrupación o agregación de fincas, salvo que se desnaturalice su definición. Todo ello sin perjuicio de que se deba valorar muy positivamente las iniciativas legales tendentes a la coordinación e intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

IV. RELACIÓN ENTRE PARCELACIÓN URBANÍSTICA Y DIVISIÓN O SEGREGACIÓN DE FINCAS

El tema que estamos analizando también plantea otra interesante controversia: la relación existente entre los términos «parcelación urbanística» y «división o segregación».

Como punto de partida, hemos de reseñar que con frecuencia se identifica precipitadamente parcelación con división de fincas. De hecho, en la definición que aparece recogida en el artículo 66.1 de la LOUA, se emplea la expresión *división simultánea o sucesiva* de terrenos, fincas o parcelas.

No obstante, más bien parece que nos encontramos ante conceptos que, si bien están íntimamente conectados entre sí, han nacido en ámbitos jurídicos distintos. La parcelación nos remite al Derecho Urbanístico y la división o segregación al Derecho Registral Inmobiliario.

La DGRN también se ha pronunciado acerca de esta cuestión, si bien de forma contradictoria. En algunas ocasiones entiende el Centro Directivo que «parcelación» resulta más amplio que «división o segregación» (25), pero la Resolución de 14 de noviembre de 2006 sostiene justamente lo contrario (26).

Según nuestro criterio, consideramos que hay supuestos en los que existe parcelación urbanística sin que se produzca división o segregación de fincas y otros en los que se produce división o segregación registral sin que tenga lugar una parcelación.

Un ejemplo de la primera hipótesis lo tenemos en las presunciones de acto parcelatorio que surgen cuando se transmiten cuotas indivisas de un inmueble a varias personas atribuyendo el uso exclusivo de ciertas zonas de terreno, como establece el artículo 66.2 LOUA. Salvo prueba en contrario, se ha producido una parcelación urbanística aunque no haya tenido lugar la división o segregación de la finca registral, habida cuenta de que la titularidad de la misma corresponde a una comunidad de propietarios que no ha procedido a su fraccionamiento jurídico desde el punto de vista tabular (27).

(25) Así lo afirma la Resolución 1/2005, de 23 de julio, FJ 5.

(26) «...precepto que está referido no solo al concepto de parcelación urbanística, sino a los más genéricos de división o segregación» (FJ 2).

(27) En este sentido, resulta clarificadora la Resolución de 14 de julio de 2009, contestando a una consulta del Ilustre Colegio de Notarios de Andalucía (FJ 3): «el concepto de parcelación urbanística (...) ha trascendido la estricta división material de las fincas, la tradicional segregación, división o parcelación, para alcanzar la división ideal del derecho y del aprovechamiento, y en general todos aquellos supuestos en que manteniéndose formalmente la unidad del inmueble, se produce una división en la titularidad o goce, ya sea en régimen

La segunda posibilidad se puede ejemplificar en las divisiones de fincas en suelo no urbanizable que, atendiendo a las circunstancias de emplazamiento, superficie y otras concurrentes, no impliquen la formación de un núcleo de población. En este caso, si bien ha tenido lugar una división o segregación registral no concurren los requisitos exigidos para que alcance la consideración de parcelación urbanística (28).

En conclusión, los conceptos de parcelación urbanística y división o segregación de fincas, si bien resultan coincidentes en la mayoría de los casos, también pueden mostrar divergencias en otros supuestos, por lo que nos encontraríamos, utilizando una terminología geométrica, ante dos círculos secantes y no concéntricos.

V. PRESUNCIONES DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA

El artículo 66.2 de la LOUA establece unos supuestos en los que presume la existencia de parcelación urbanística. Dicha lista ha sido incluso incrementada por el artículo 8.a) RDUa.

En primer lugar, cabe preguntarse la naturaleza de dicha presunción. Aunque el precepto no lo revela de forma expresa, la doctrina sostiene que tiene carácter *iuris tantum* con posibilidad de ser destruida mediante la correspondiente prueba en contrario de los interesados (29).

La Resolución 3/2005, de 25 de mayo, declara: «*Contiene [el art. 66.2 LOUA], consecuentemente, una presunción legal de parcelación urbanística, que únicamente podrá ser desvirtuada en el correspondiente procedimiento administrativo o jurisdiccional*» (FJ 3), y la 2/2005, de 30 de mayo, que «*...tiene razón la Registradora de la Propiedad cuando entiende que debe destruirse esa presunción que establece dicho precepto al considerar, como actos reveladores de una posible parcelación urbanística, aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno o de una acción o participación social, puedan existir diversos titulares a los que corresponde un uso individualizado de una parte de terreno o equivalente*» (FJ 3).

Según se deduce de lo expuesto, también la DGRN considera que las presunciones que se regulan en el artículo 66.2 LOUA pueden ser destruidas mediante prueba contradictoria.

A continuación, procederemos a examinar algunos de los supuestos de hecho que dan lugar a parcelación urbanística y que han sido objeto de sendas resoluciones.

En primer lugar, analizaremos la enajenación de cuotas indivisas sobre uno o varios inmuebles.

Las Resoluciones de 7, 8 y 18 de abril de 2005 tienen como objeto la compraventa de cuotas indivisas de una finca, adquiridas por un matrimonio para

de indivisión, de propiedad horizontal, de vinculación a participaciones en sociedades, o de cualquier otro modo en que se pretenda alcanzar los mismos objetivos».

(28) En el caso de fragmentación de fincas rústicas, no resulta infrecuente que los Ayuntamientos otorguen licencias de división o segregación a los interesados. Sin embargo, lo que procedería es extender la correspondiente declaración de innecesariedad, ya que las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable son nulas de pleno derecho (art. 68.2 LOUA). No es baladí que dentro de la enumeración de las clases de licencias contenida en los artículos 169 LOUA y 7 RDUa no se mencione ninguna que responda a dicha terminología.

(29) ROMERO GÓMEZ, F., *op. cit.*, pág. 677.

su sociedad de gananciales, a favor de otros cónyuges que se encontraban bajo dicho régimen económico-matrimonial. En ellas se procede a aplicar la presunción de parcelación urbanística regulada en el artículo 66.2 LOUA y confirmada por la presentación en el Registro, con antelación a la entrada de la escritura de enajenación, de un Certificado del Ayuntamiento donde se pone de manifiesto la existencia de una posible parcelación ilegal que ha motivado la apertura de los correspondientes expedientes sancionadores. A lo anterior debemos añadir que se utiliza por los recurrentes el subterfugio de declarar en el documento notarial que, con dicha enajenación, ninguno de los interesados adquiriría el uso individualizado de una parte de la finca. Precisamente estas manifestaciones darían lugar a que en la reforma de la LOUA, llevada a cabo por el artículo 25 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, se añadiera al artículo 66.2 la frase: «*sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación*».

De modo paralelo, la Resolución de 30 de enero de 2008 contempla la donación de la octava parte indivisa de una finca rústica que se realiza por parte de una tía a sus cinco sobrinos carnales por parte iguales, resultando de aplicación, *mutatis mutandis*, lo expuesto en el párrafo anterior.

Una cuestión de singular importancia es si la simple compraventa de cuotas indivisas de una finca implica parcelación urbanística.

Sobre este punto, la doctrina de la DGRN establece una serie de conclusiones que procedemos a enumerar (30):

- La enajenación de una cuota indivisa del inmueble, por sí sola y sin otras circunstancias concurrentes, no implica parcelación ilegal.
- Sin embargo, cuando la venta de cuotas viene acompañada de la atribución de uso exclusivo de una fracción del inmueble o de otros elementos de juicio que revelen la concurrencia de dicha infracción urbanística —por ejemplo: escritura de obra nueva de una construcción destinada a vivienda habitual otorgada en la misma fecha de la compraventa, exoneración del seguro decenal efectuado por el comprador al vendedor alegando haberse realizado la construcción en autopromoción para destinarla a vivienda de uso propio y exclusivo, o notas registrales de información continuada con advertencias contra una posible parcelación ilegal— nos encontraremos ante un parcelación prohibida por el ordenamiento.

La postura de la Dirección General trasluce la necesidad de guardar un equilibrio entre la libertad y seguridad jurídica del tráfico inmobiliario privado y la defensa de la disciplina urbanística, de ahí la exigencia de que la calificación registral cuente con ciertos indicios complementarios para incluir la enajenación de cuotas dentro de los casos de parcelación ilegal (31).

(30) Resoluciones de 10 de octubre de 2005 (FJ 2) y 12 de julio de 2010 (FFJJ 5 y 7).

(31) ARNAIZ EGUREN, R., *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 541, mantiene que en la interpretación del derogado artículo 259.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, debe realizarse teniendo en cuenta la confrontación de dos criterios: mantenimiento de la legalidad urbanística frente a la seguridad y protección de preventiva de la titularidad privada. Esta misma tensión es la que se deduce del análisis de las Resoluciones de la DGRN en relación con la enajenación de cuotas *pro indiviso* de inmuebles.

Otro de los supuestos que pueden dar lugar a la presunción de parcelación urbanística es el empleo de la propiedad horizontal. En este sentido podemos mencionar las Resoluciones 2/2005, de 30 de mayo y 1/2005, de 31 de mayo.

En todas ellas se hace referencia a la pretensión de inscribir sendas escrituras de declaración de obra nueva y división «vertical», procediendo a la «parcelación vertical y división por departamentos» de un edificio en dos viviendas mediante la enajenación de una de ellas y la constitución de la correspondiente comunidad en régimen de propiedad horizontal, negándose a ello la Registradora por dos razones: la existencia de una presunción de parcelación en suelo no urbanizable y la carencia de la declaración de innecesariedad que requiere el artículo 66.3 LOUA.

La DGRN resuelve la cuestión ciñéndose a la normativa urbanística autonómica, entendiendo que estos casos entran de lleno en las presunciones de parcelación legalmente establecidas y confirmando la calificación de la Registradora, puesto que no se ha presentado en el Registro la correspondiente declaración, todo ello con el fin de «no sustraer al Ayuntamiento la posibilidad de llevar a término, mediante la expedición del certificado de innecesariedad, su labor de control preventivo de legalidad urbanística» (32).

La misma línea argumental se sigue por la Resolución de 16 de julio de 2005. Los antecedentes de hecho parten de una finca en suelo urbano que pertenece a varios dueños *pro indiviso*, los cuales segregan una parte de la misma para cederla unilateralmente al Ayuntamiento, y el resto lo dividen en ocho parcelas a las que se pretende dar el carácter de «propiedad horizontal tumbada». La respuesta del Centro Directivo señala que para ser una verdadera propiedad horizontal resulta imprescindible que las distintas porciones carezcan de autonomía entre sí, puesto que si nos encontramos ante objetos jurídicos nuevos y totalmente independientes, como resulta en el presente caso, se trata de una auténtica división de terrenos, cualquiera que sea la denominación o «el mecanismo jurídico bajo el que se pretenda encubrir» y, por lo tanto, requiere la correspondiente licencia de parcelación (33).

De acuerdo con la opinión sostenida por CAMY ESCOBAR (34), entendemos que realmente la Dirección General quiso aplicar, sin mencionarlo, el mecanismo del fraude de ley (art. 6.4 del CC), para así evitar que abusando de ciertas instituciones —como la propiedad horizontal,— se pretendiera eludir la normativa urbanística aplicable a las parcelaciones.

En este mismo sentido, cabe añadir que el artículo 66.2 LOUA prevé la interposición de la división horizontal con el fin de eludir el control administrativo establecido para la salvaguarda de la legalidad, mencionando su empleo como un acto revelador de una posible parcelación urbanística.

Sin embargo este criterio aparece contradicho por la reciente Resolución de 14 de enero de 2010, que pasamos a comentar a continuación (35).

(32) Resoluciones 2/2005, de 30 de mayo, FJ 3; 1/2005, de 31 de mayo, FJ 5; y de 31 de mayo de 2005, FJ 3.

(33) Resolución de 16 de julio de 2005, FJ 3.

(34) CAMY ESCOBAR, J., *La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía* (<http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2011%20JESUS%20CAMY%20LA%20CALIFICACION%20REGISTRAL%20DE%20LOS%20ACTOS%20DE%20PARCELACION%20URBANISTICA%20Ver1.pdf>), págs. 120-123.

(35) Este pronunciamiento ha sido objeto de recurso ante la jurisdicción ordinaria.

En la misma se hace referencia a una vivienda calificada como unifamiliar la cual pertenece *pro indiviso* a dos hermanos y está localizada en suelo urbano. Posteriormente ambos declaran una obra nueva de ampliación de la misma y, ya ampliada, la dividen en dos viviendas en régimen de propiedad horizontal. El Registrador deniega la inscripción al entender que resulta exigible la correspondiente licencia de parcelación.

La Dirección General entiende que la escritura es inscribible sin necesidad de exigir dicha licencia por las razones que pasamos a exponer, contenidas en el Fundamento de Derecho Segundo.

Primeramente, el artículo 66.2 LOUA, en el que se establecen las presunciones de parcelaciones urbanísticas es exclusivamente aplicable a terrenos, fincas o parcelas, pero no a una edificación.

En segundo lugar, no se puede hablar en el presente caso de posibilidad de nuevos asentamientos, ya que no nos encontramos ante una construcción en suelo no urbanizable.

Considero que no resulta posible compartir el razonamiento que se mantiene en la resolución, precisamente por los argumentos que procedo a enumerar:

- a) Respecto a la interpretación literal del artículo 66.2 LOUA, en el mismo se establece como un posible supuesto de parcelación urbanística la interposición de divisiones horizontales de un terreno, fincas o parcelas. Si acudimos al concepto de finca, regulado en el artículo 17.1.a) del TRLS, se define como tal «*la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o a varios en proindiviso*». Por lo tanto, en la referencia a la finca deben entenderse incluidas las edificaciones que sobre la misma se realicen, de acuerdo con la definición que de la misma se nos brinda en la normativa básica estatal.
- b) El requisito de dar lugar a la formación de nuevos asentamientos solo se exige para la parcelación en suelo no urbanizable [art. 66.1.b) LOUA], pero no para la que tenga lugar en suelo urbano [art. 66.1.a) LOUA] como sucede en el presente caso.
- c) La reforma del artículo 66.2 de la LOUA por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, implicó la aplicabilidad de las presunciones de parcelación urbanística a toda clase de suelo y no solo al clasificado como no urbanizable (36).
- d) Desde el punto de vista teleológico, resulta evidente que el fin pretendido por el legislador autonómico con la enumeración de presunciones contenidas en los artículos 66.2 LOUA y 8.1.a) del RDUa es comprender el mayor número posible de supuestos en los que se proceda a la atribución de partes distintas de un inmueble al disfrute exclusivo de

(36) Ello se deriva de la sustitución de la antigua expresión «*En esta clase de suelo*» [no urbanizable] por la frase «*Se consideran actos reveladores de una posible parcelación*» en la que no se hace referencia alguna a la clasificación del suelo, y por la redacción que se da al párrafo final —«*En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en esta ley para las parcelaciones urbanísticas según la clase de suelo de la que se trate*»—, que modifica al que anteriormente mencionaba solo las parcelaciones que se verificaran «*en esa clase de suelo*» [no urbanizable]. Ambos cambios, introducidos en la nueva redacción del precepto por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, sirven de fundamento para interpretar que la *voluntas legislatoris* no era la de limitar el ámbito de las presunciones de parcelación al no urbanizable, sino extenderlo a toda clase de suelo. Cfr. ROMERO MUÑOZ, F., *op. cit.*, págs. 676-677, quien considera que dichas presunciones solo resultan aplicables al suelo no urbanizable.

varios propietarios, evitando así el recurso a figuras interpuestas con finalidad fraudulenta.

- e) Por último, en el artículo 66.2 LOUA no se distingue expresamente entre fincas edificadas o sin edificar y, de acuerdo con el famoso aforismo latino, *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

Asimismo, a mi modesto entender, la postura que se mantiene en esta última resolución puede entenderse como una «involución» respecto a la línea doctrinal contenida en anteriores pronunciamientos de la DGRN —ya examinados— mediante la que se ha interpretado de una manera adecuada el valor y alcance de las presunciones reguladas en el artículo 66.2 LOUA que constituyen, no lo olvidemos, un instrumento decisivo para la defensa de la legalidad urbanística en esta materia.

Finalmente, reseñar que el criterio sostenido en esta última resolución ha sido rectificado por la de 12 de septiembre de 2011, entendiendo el Centro Directivo, sobre la base del artículo 66.2 LOUA, que la división horizontal de una vivienda familiar en dos viviendas constituye un acto sujeto a licencia urbanística.

VI. LICENCIAS DE PARCELACIÓN Y SILENCIO POSITIVO

La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2009 (37), dictada a raíz de un recurso de casación para unificación de la doctrina sobre la correcta interpretación del artículo 242.6 del Real Decreto Legislativo 1/1992, ha tenido repercusión directa en la doctrina del DGRN.

En dicha resolución judicial, el Tribunal Supremo establece que, de acuerdo con el mencionado precepto, no cabe la posibilidad de adquirir licencias urbanísticas por silencio administrativo cuando las mismas resulten contrarias a la ordenación territorial o urbanística, casando así la sentencia que, en sentido contrario, había dictado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga.

Esta trascendental decisión judicial ha sido recogida en las Resoluciones de 15 de septiembre de 2009, 17 de junio de 2010 y 27 de octubre de 2010, indicándose expresamente que dicha jurisprudencia no puede ser ignorada ni por dicho Centro Directivo, ni por los Notarios o Registradores.

Además se lleva a cabo una exposición de la postura, mantenida por la DGRN anteriormente, según la cual se entendía que resultaba plenamente admisible la adquisición de licencias por silencio positivo, sin que el Registrador pudiera entrar a valorar la contradicción de la misma con la ordenación urbanística, ya que carecía de elementos de juicio necesarios para apreciar si el derecho adquirido por silencio resultaba o no contrario al planeamiento municipal (38).

No obstante, dicha línea argumental ha de entenderse superada por la sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2009, y en este sentido se manifiestan las resoluciones más recientes.

Concretamente, la Resolución de 15 de septiembre de 2009 argumenta en su Fundamento Jurídico Cuarto que, frente a la carencia de elementos de juicio a la que hacía referencia la doctrina anterior, cabría la posibilidad de acudir al

(37) RJ 2009/1471.

(38) Vid. Resolución de 17 de junio de 2010, FJ 3.

artículo 19.4 del TRLS, de forma que los Notarios, antes de proceder al otorgamiento de la escritura de enajenación, tienen la facultad de solicitar de la Administración Pública competente información telemática o informe escrito sobre la situación urbanística de las fincas en cuestión y sobre los derechos y obligaciones a los que estén afectas con carácter real (39).

Del mismo modo, manifiesta el Centro Directivo la imposibilidad de que pueda operar el silencio administrativo positivo respecto a la licencia de segregación que el recurrente entiende adquirida a través de dicha ficción legal, máxime con la presentación en el Registro de una certificación del Ayuntamiento por la que se solicita la práctica de anotación preventiva con prohibición de disponer, conforme al artículo 79.5 RHU (40).

Por otro lado, la Resolución de 17 de junio de 2010, además de incorporar los razonamientos incluidos en la previamente citada respecto a la incorporación de la nueva jurisprudencia en materia de silencio positivo (FJ 4), los aplica respecto a una declaración de innecesariedad que se invoca por parte del interesado, apoyándose en un informe de la Asesoría Jurídica municipal por el que se comunica al Registro que la escritura que se pretende inscribir tiene por objeto una finca que se encuentra en suelo no urbanizable de especial protección donde están prohibidas las parcelaciones urbanísticas, constando abierto un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística y la existencia de indicios de formación de un núcleo de población (FJ 6).

Por último, la Resolución de 27 de octubre de 2010 parte de un caso en el que existe incluso una resolución expresa del Ayuntamiento, dictada dentro del plazo legal, en el que se deniega la declaración de innecesariedad (FFJJ 2 y 4). No obstante, se aprovecha el supuesto planteado para subrayar la doctrina jurisprudencial sobre la imposibilidad de adquirir facultades urbanísticas en contra de la ordenación territorial o urbanística vigente (FJ 3).

De acuerdo con la doctrina mantenida por la DGRN en estos últimos pronunciamientos, resulta claro el cambio de criterio que se ha experimentado a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La valoración acerca de este cambio de criterio por parte del Centro Directivo ha de ser positiva, tanto por seguir un criterio uniforme con los pronunciamientos jurisprudenciales dictados en unificación de doctrina, contribuyendo así a un incremento de la seguridad jurídica, como por el hecho de constituir un claro avance en el intento de que la realidad registral se acompase con la legalidad, disminuyendo así las posibilidades de acudir a tan prestigiosa institución con el fin de burlar las disposiciones de la disciplina urbanística.

En este sentido, cobran singular importancia las certificaciones de las Corporaciones Locales para apreciar la adecuación al ordenamiento urbanístico de las licencias o declaraciones de innecesariedad que se pretenden adquiridas por silencio positivo. Dichos certificados se remiten dentro del marco de cooperación que se establece entre Registro de la Propiedad y Ayuntamientos al amparo del artículo 79 RHU, objeto de estudio en el apartado siguiente.

(39) No debemos olvidar que, de acuerdo con el artículo 19.2 TRLS, también deben constar dichas circunstancias en el título de enajenación sujeto a inscripción, en los supuestos enumerados en dicho precepto: terrenos no susceptibles de uso privado o edificación, sujetos a actuaciones de transformación urbanística, con edificaciones en situación de fuera de ordenación o destinados a la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública con precios máximos de venta, alquiler u otras formas de acceso.

(40) Resolución de 15 de septiembre de 2009, FJ 5.

VII. COMUNICACIONES DE LOS REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD CON LOS AYUNTAMIENTOS Y LA JUNTA DE ANDALUCÍA (ARTS. 79 Y 80 DEL RHU) (41)

El RHU incorpora, como novedad importante, un régimen de comunicaciones de los Registradores con los Ayuntamientos (art. 79) y con las Consejerías autonómicas competentes en materia de Agricultura (art. 80) para aquellos casos en los que se proceda a la división o segregación de fincas en suelo no urbanizable que den lugar, bien a parcelas resultantes con una extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, bien a parcelas con una superficie superior pero que pueden inducir a la formación de nuevos núcleos de población, según el criterio del Registrador.

Comenzaremos por los pronunciamientos de la DGRN acerca de las especialidades en la aplicación e interpretación del artículo 79 RHU (42). Resumidamente, sus razonamientos son los siguientes:

- a) En relación con la comunicación por parte del Ayuntamiento sobre la existencia de peligro de formación de un núcleo de población o de posible parcelación ilegal, mediante certificación extendida por el órgano local competente previa audiencia de los interesados (79.3 RHU), se entiende cumplida dicha exigencia cuando la Corporación Local remite certificado de la solicitud de anotación preventiva de prohibición absoluta de disponer, ya que la voluntad municipal manifestada en este documento implica necesariamente la disconformidad del acto de división o segregación con la legalidad vigente (43).
- b) Asimismo se afirma que, para denegar de forma definitiva los asientos solicitados por los interesados al conculcar la disciplina urbanística en materia de parcelaciones, se requiere la presentación de una certificación del Ayuntamiento en la que se acredite el inicio del correspondiente procedimiento sancionador y que se inste la práctica de una anotación preventiva con efectos de prohibición absoluta de disponer (art. 79.5 RHU), ya que la simple presentación de un certificado en el que la autoridad municipal competente se limite a expresar la existencia del peligro de formación de un núcleo de población o de la posible ilegalidad de la parcelación (art. 79.3 RHU) tan solo dará lugar a que se deniegue la práctica del asiento solicitado provisionalmente, durante el plazo máximo de cuatro meses desde la fecha de la nota marginal que se fija para presentar la primera de las certificaciones aludidas en dicho párrafo, transcurrido el cual se procederá a la oportuna inscripción (44). Las ra-

(41) El Anteproyecto del Reglamento de la Ley del Suelo (http://www.urbanismo.com/wp-content/uploads/2010/10/1027_reglamento.pdf) anuncia la derogación expresa de estos preceptos.

(42) Según CAMY ESCOBAR, J., «La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía», *op. cit.*, pág. 31, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, se debe entender que el artículo 79 RHU no se encuentra vigente, ya que los artículos 17.2 TRLS y 66 LOUA exigen licencia o declaración de innecesariedad para toda segregación o división.

(43) Resolución de 15 de septiembre de 2009, FJ 5.

(44) Resoluciones de 30 de enero de 2008, FJ 4; y de 7 y 8 de abril de 2005, FJ 4: «En efecto, si la afirmación (en el correspondiente acuerdo municipal) de la existencia de peligro de formación de núcleo urbano, o de posible parcelación ilegal, comporta que el

zonas que fundamentan dicha postura son la interpretación conjunta de los diversos apartados del artículo que estamos analizando y las necesidades que se derivan de la seguridad y celeridad del tráfico jurídico (45).

- c) La doctrina establecida en la letra anterior no resulta de aplicación, lógicamente, cuando el certificado acreditativo de la incoación del expediente con solicitud de la anotación preventiva haya tenido acceso al Registro de la Propiedad con carácter previo a la presentación del título de enajenación revelador de la parcelación (46).

A continuación pasamos a reseñar la doctrina que adopta la DGRN respecto a las comunicaciones que los Registradores remiten a la Consejería de Agricultura cuando se aprecia que las parcelas resultantes de la segregación tienen una superficie inferior a la unidad mínima de cultivo (47) (art. 80 RHU).

En las Resoluciones de 22 de marzo de 2004, 24 de mayo de 2006 y 14 de noviembre de 2006 se analizan segregaciones de fincas rústicas en las que existen construcciones de vivienda unifamiliar, en los dos primeros casos, y naves de uso industrial, en el último. En todos ellos, la DGRN entiende que no resulta aplicable la nulidad de pleno derecho que señala el artículo 24.2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias, al concurrir la excepción prevista en el artículo 25.b) del mismo cuerpo legal, según el cual se permite la división o segregación si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente, a edificación o construcción permanente, a fines industriales u otros de carácter no agrario, previa la correspondiente licencia urbanística.

Siguiendo este mismo razonamiento, el Centro Directivo sostiene que, al concurrir dicho supuesto excepcional, lo que corresponde es aplicar la normativa urbanística (48). En consecuencia, si la normativa autonómica prescribe que tales actos requieren la oportuna licencia y la misma ha de ser otorgada por los muni-

Registrador (*que previamente habrá dirigido a la Corporación Municipal la comunicación prevista en el apartado 1.º del citado art. 79*) haya de denegar la inscripción de las operaciones solicitadas de manera provisional (en tanto no se presente en el Registro el documento acreditativo de incoación del expediente a que se refiere el apartado 5.º del precepto, *con efectos de prohibición de disponer*)...».

(45) Resolución de 30 de enero de 2008, FJ 5.

(46) Resoluciones de 7, 8 y 18 de abril de 2005, FFJJ 4.

(47) Artículo 23.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias: «A los efectos de esta ley se entiende por unidad mínima de cultivo, la superficie suficiente que debe tener la finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuentas las características socioeconómicas de la agricultura en la zona o comarca». La extensión de dichas unidades mínimas de cultivo en la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra regulada en la Resolución de 4 de noviembre de 1996 de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales de la Consejería de Agricultura (BOJA 136, de 26 de noviembre de 1996).

(48) En contra del criterio adoptado por el Centro Directivo, se manifiesta CAMY ESCOBAR, J., «La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía», *op. cit.*, págs. 55-61, entendiendo que los supuestos analizados en dichas resoluciones no deben incluirse propiamente dentro de las excepciones previstas en el artículo 25.b) de la Ley 19/1995 ya que, para alcanzar dichas edificaciones el carácter de viviendas en suelo no urbanizable —con la consiguiente aplicación de la normativa urbanística y exclusión de la agraria— es necesario que se cumplan los requisitos formales que para ello exigen los artículos 42.3 y 52 B) de la LOUA: obtención de licencia y previa aprobación del Proyecto de Actuación o Plan Especial, lo cual no sucedió en dichos casos.

cipios (art. 66 LOUA), debe concluirse que «*obtenida tal licencia, el documento de segregación es perfectamente inscribible, sin perjuicio de que, si la licencia es nula, pueda ser impugnada por el procedimiento y con los efectos legalmente establecidos, sin que baste una simple declaración de nulidad de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía*» (49).

Sin embargo, esta última aseveración entendemos que no se puede mantener en la actualidad con la generalidad con la que aparece reflejada en las comentadas resoluciones. Como ya hemos podido examinar en el apartado VI del presente trabajo, la sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de enero de 2009, impide la adquisición de derechos por silencio positivo en contra de la ordenación territorial o urbanística, criterio que ha sido plenamente asumido por la DGRN. Por lo tanto, la doctrina de que, obtenida la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad y existiendo construcciones en la finca, procede practicar simple y llanamente la inscripción, debe excluirse en el supuesto de que aquellas hayan sido obtenidas de forma tácita y vulnerasen la ley o el planeamiento, ya que en este caso lo pertinente sería denegar la inscripción.

Así pues, hemos de concluir que la doctrina mantenida por el Centro Directivo sobre la aplicación del artículo 80 del RHU en relación con la excepción del artículo 25.b) de la Ley 19/1995, debe entenderse modificada en el supuesto de licencias o declaraciones de innecesariedad adquiridas por silencio positivo y contrarias a la ordenación territorial o urbanística, de acuerdo con el artículo 8.1.b) del TRLS y la mencionada sentencia dictada por el tribunal casacional (50).

No obstante, parece que soplan nuevos vientos en relación con esta cuestión. La Resolución de 1 de agosto de 2011 señala que, en el caso de que la Consejería competente en materia de Agricultura declare la nulidad de la segregación efectuada por conculcar la unidad mínima de cultivo, procede la denegación de la inscripción, máxime cuando en el título inscribible no se contenía mención expresa a la excepción del artículo 25.b) de la Ley 19/1995, ni existe reflejo de la edificación en el asiento registral o su declaración en debida forma en el propio título, correspondiendo a dicho órgano autonómico apreciar si se da o no la excepción recogida en el citado precepto (FJ 3).

Otro problema que surge tangencialmente, como consecuencia de las comunicaciones que se giran entre Registradores y Ayuntamientos, *ex* artículo 79 RHU, es la relación cronológica entre el momento previo en el que acceden los títulos de los interesados al Registro y el posterior en el que las comunicaciones municipales llegan a dicha oficina, o lo que es lo mismo, la influencia del principio de prioridad a la hora de proceder a la calificación de las escrituras de división o segregación registradas.

En las Resoluciones de 7, 8 y 18 de abril de 2005 (FFJJ 4) se declara que propiamente no existe conflicto en cuanto a la aplicación del principio de prioridad registral y ello porque la certificación del inicio del expediente sancionador, expedida por el Ayuntamiento, accede al Registro con anterioridad a la escritura por la que se pretende enajenar una cuota indivisa de la finca, y por lo tanto «*ha*

(49) Resoluciones de 22 de marzo de 2004, FJ 2; de 24 de mayo de 2005, FJ 3; y de 14 de noviembre de 2006, FJ 2.

(50) ARNAIZ EGUREN, R., «Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad», *op. cit.*, pág. 232, cuestiona la vigencia del artículo 80 RHU, al entender que no es respetuoso con la distribución constitucional de competencias y resulta contradictorio con el artículo 17.2 TRLS.

de ser tenida en cuenta por el Registrador en su calificación en aras del cumplimiento de lo establecido por la legislación urbanística aplicable», habida cuenta de que el artículo 78 RHU exige el otorgamiento de la oportuna licencia o la declaración de innecesariedad para proceder a inscribir la división o segregación de terrenos, y en este caso no se ha acreditado ninguna de ellas.

Supuesto similar, aunque diferente, es el que nos muestra la Resolución de 15 de septiembre de 2009. En ella, la presentación del título en el Registro de la Propiedad tiene lugar dos días antes de la recepción del certificado elaborado por la Corporación Local en el que se solicita la práctica de anotación de prohibición de disponer al haberse iniciado procedimiento sancionador. La DGRN, sin perjuicio de reiterar su tradicional doctrina de que *«la calificación de un documento ha de realizarse en función de lo que resulte del mismo y de la situación tabular existente en el momento de su presentación en el Registro (arts. 24 y 25 de la Ley Hipotecaria), sin que puedan obstaculizar su inscripción otros títulos incompatibles presentados con posterioridad»*, entiende que la misma es perfectamente compatible con la denegación del asiento solicitado, dando así cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 79 RHU.

Si bien compartimos el razonamiento del Centro Directivo en ambos casos, entendemos que en este último es necesario hacer alguna precisión complementaria a su doctrina.

La calificación registral se funda en el principio general de que la misma se ha de verificar atendiendo a la situación tabular existente en el momento de practicarse el asiento de presentación y, por tanto, ignorando los títulos que accedan con posterioridad a la oficina. Sin embargo dicha regla tiene, entre otras, la siguiente excepción: no se debe consentir que la regla de la prioridad se aplique de forma tan rigurosa que impida al Registrador examinar otros documentos pendientes de despacho que puedan contribuir a una más acertada calificación, tal y como se expone en las Resoluciones de 16 de abril de 1910, 2 de diciembre de 1944, 31 de marzo de 1950, 22 de octubre de 1952, 14 de diciembre de 1955, 2 de marzo de 1962 y 26 de mayo de 1965, entre otras (51).

Por tanto, el caso que estamos analizando vendría a enmarcarse dentro de esta excepción, lo cual se encontraría plenamente justificado no solo por la literalidad del RHU sino por la necesidad de evitar que la calificación resultara defectuosa al no tomar en cuenta la certificación municipal presentada, de forma que ello desembocaría en un incremento posterior de la litigiosidad con el fin demandar la nulidad de lo inscrito, escenario que precisamente se pretende impedir desde la perspectiva de la seguridad jurídica preventiva, máxime cuando el documento municipal goza de la presunción de validez que se predica de los actos administrativos (art. 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

El fundamento último de esta postura, que aconseja evitar una aplicación estricta y rigurosa de la regla de prioridad en estos supuestos, lo expresa la DGRN de manera contundente: *«...por lo que se hace necesario que el título que acceda al registro cumpla con aquellos requisitos que imperativamente vengan establecidos por la legislación urbanística para tal finalidad»* (52).

(51) LACRUZ BERDEJO, J. L., y SANCHO REBULLIDA, F., *Derecho Inmobiliario Registral*, Ed. Bosch, Barcelona, 1977, pág. 355. En fecha más reciente, este criterio ha sido ratificado por las Resoluciones de 2 de octubre de 1981 y 1 de junio de 1993.

(52) Resoluciones de 7, 8 y 18 de abril de 2005, FFJJ 4.

VIII. SEGURIDAD PREVENTIVA Y COLABORACIÓN

A nadie se le escapa que, para desarrollar las tareas de disciplina urbanística con eficacia, se requiere la concurrencia de dos elementos imprescindibles: la actuación preventiva frente a las actuaciones ilegales y la colaboración entre las distintas Administraciones y los profesionales implicados en el tráfico inmobiliario.

Como lógica consecuencia de lo anterior, el RDUa se ha hecho eco de ello en varias de sus disposiciones.

El artículo 2 señala, como uno de los principios que deben informar la disciplina urbanística, la intervención preventiva. Los artículos 1 y 4, respectivamente, consideran la intervención preventiva en los actos de edificación, construcción y uso del suelo, vuelo y subsuelo como un instrumento que habilita la intervención administrativa en materia de disciplina, y una potestad administrativa necesaria para el cumplimiento de la legislación y la ordenación urbanística.

Asimismo, el artículo 3 desarrolla el principio de cooperación y colaboración entre las Administraciones autonómica y locales y los distintos Colegios Profesionales en orden a conseguir una mayor eficacia en el cumplimiento de la normativa en materia de urbanismo (53). El artículo 28 declara que las Administraciones competentes procurarán la coordinación de su actuación administrativa con el Registro de la Propiedad, habilitándose al efecto los correspondientes convenios de colaboración y, en relación directa con la materia que estamos estudiando, declara la obligación de los Registradores de comunicar a la Consejería competente en materia de Urbanismo las solicitudes de inscripción de parcelaciones, cuando las mismas pudieran resultar contrarias a la ordenación territorial o urbanística (54).

Singular importancia tienen el artículo 3 respecto a los Notarios y Registradores quienes, en su doble condición de funcionarios y profesionales del derecho, se encuentran vinculados por este deber de colaboración.

De hecho, resulta evidente que en el control preventivo de las parcelaciones ilegales se pueden distinguir tres momentos durante los cuales se encuentran implicados los diferentes actores (55):

- La Administración local, al proceder al otorgamiento de las licencias o declaraciones de innecesariedad y la posterior revisión de las copias simples de las escrituras públicas que se le remitan (art. 66.4 y 5 LOUA).
- Los Notarios, al comprobar que las divisiones o segregaciones de fincas se encuentran acompañadas de las mencionadas licencia o declaración (arts. 17.2 TRLS, 66.4 LOUA y 78 RHU).
- Los Registradores que, además de asegurarse del cumplimiento de dicho requisito, podrán requerir el correspondiente informe al Ayuntamiento correspondiente en el caso de que, en parcelaciones en suelo no urbanizable,

(53) Este precepto no es más que una aplicación concreta de los principios de cooperación y colaboración institucional entre las Administraciones Públicas que se establece en los artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 4 de la LOUA.

(54) El Colegio de Registradores de la Propiedad de Andalucía Occidental formuló una observación a este apartado, alegando que carecían de la información y los datos necesarios para saber en todo caso si las parcelaciones se ajustaban o no a la legalidad. La misma fue rechazada en aras de fomentar la máxima implicación de todos los intervinientes implicados en el cumplimiento y vigilancia de la disciplina urbanística.

(55) ROMERO GÓMEZ, F., *op. cit.*, págs. 680-687.

no se hubiera aportado licencia y se sospechase de la posible creación de nuevos asentamientos (art. 79 RHU) (56).

Es de justicia mencionar que, con carácter previo a dicha regulación, ya se reconoció de manera decidida por la DGRN el deber de colaboración de Notarios y Registradores en las labores de seguridad preventiva dirigidas a la protección de la legalidad urbanística, como expondremos a continuación.

El primer pronunciamiento acerca de esta cuestión, dentro del ámbito andaluz, aparece en la Resolución 2/2005, de 30 de mayo, en su Fundamento Jurídico Tercero donde, al comentar la importancia de los controles previos consistentes en el otorgamiento de licencias o declaraciones de innecesariedad por las Corporaciones Locales y la posterior remisión a las mismas de las copias simples otorgadas ante los Notarios, se insiste en esta idea: *«Obviamente, si una licencia concedida, o una declaración de innecesariedad, tienen estos fuertes condicionantes, con mayor rigor aún habrá que examinar los títulos que pretenden otorgarse, e inscribirse, sin cumplir estos controles previos; controles que, por lo demás, tienen pleno encaje —reforzándolo— en el cometido que, en pro de la seguridad jurídica preventiva, Notarios y Registradores han de desempeñar»* (57).

Aún más explícita resulta la Resolución 1/2005, de 23 de julio: *«Añádase también a lo anterior que, en materia de urbanismo, la actividad de Notarios y Registradores viene a tener, en cierto modo, un carácter complementario a la actividad de la Administración, reforzando el control de legalidad; legalidad que —no olvidemos— ha de examinarse, esencialmente, en clave de legislación autonómica»* (FJ 5). Igualmente diáfana resulta la Resolución de 14 de noviembre de 2006, al comentar la aplicación del artículo 78 RHU: *«Por lo demás, el control que en este ámbito se encomienda a Notarios y Registradores encaja en el cometido que, en pro de la seguridad jurídica preventiva, deben desempeñar»* (FJ 2). Por último, las Resoluciones de 15 de septiembre de 2009 (FJ 4), 17 de junio de 2010 (FJ 5) y 27 de octubre de 2010 (FJ 4) compendian y unifican las declaraciones que hasta ahora hemos reproducido: *«...rigor que, por lo demás, tiene pleno encaje en el cometido que, en pro de la seguridad jurídica preventiva, y en el marco del deber de colaboración con la Administración competente, deben desempeñar Notarios y Registradores»*.

De forma específica para los Notarios, la Resolución de 14 de julio de 2009, dictada como respuesta a una consulta del Ilustre Colegio Notarial de Andalucía, declara: *«...obliga al Notario, en su condición de funcionario público, a velar por la regularidad, no solo formal sino también material del otorgamiento, con la consiguiente imposición de un deber especial de colaboración con las autoridades administrativas (...) subsiste su deber de colaboración con la Administración que puede plasmarse en comunicación que realice a la autoridad urbanística competente del hecho del otorgamiento de la escritura o en la consulta previa sobre la voluntad de otorgarla»* (FJ 4).

(56) Resolución 3/2005, de 25 de julio, FJ 3: *«...la exigencia de la aportación de la licencia o declaración de innecesariedad se deduce de los artículos 66.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, instaurando un régimen administrativo de intensidad superior a la pura sanción urbanística y se adentra en las exigencias de fiscalización municipal previa a la inscripción en aras a que accedan al Registro solo los actos válidos y con plena cobertura normativa»*.

(57) Idéntica referencia se repite en las Resoluciones de 31 de mayo de 2005, FJ 3; 1/2005, de 31 de mayo, FJ 3; y de 12 de julio de 2010, FJ 3.

Otro tema objeto de estudio por la doctrina de la DGRN ha sido el alcance de la actuación del Notario ante la presentación de escrituras de división o segregación de terrenos que carezca de la correspondiente licencia o declaración de innecesariedad.

Centrándose en el estudio del vigente artículo 17 TRLS (58), ARNÁIZ EGUREN sostiene que la carencia de autorización administrativa en estos documentos públicos daría lugar a una denegación de acceso del título al Registro de la Propiedad, pero no implicaría de forma concluyente que el Notario deba abstenerse de formalizar la escritura (59).

No obstante, consideramos que esta opinión no puede mantenerse respecto de los actos de parcelación sin licencia o declaración de innecesariedad que se pretendan formalizar en nuestra Comunidad Autónoma, ya que los mismos, además del mencionado cierre registral, deben provocar la abstención notarial (60). Para ello nos basamos en los mismos argumentos que utiliza el Centro Directivo (61):

- El carácter terminante e imperativo del artículo 66.4 de la LOUA: «*No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación sin la aportación de la preceptiva licencia, o de la declaración de innecesariedad, que los Notarios deberán testimoniar en la escritura correspondiente*».
- Relacionado con lo anterior, el artículo 3.3 del Reglamento Notarial señala que el Notario está obligado a autorizar las escrituras para las que sea requerido, salvo que exista una causa legal que les obligue a excusar su ministerio. Dicha causa la constituye el precepto mencionado en el párrafo precedente.

Como resumen de lo expuesto en el presente apartado, podemos extraer las siguientes ideas básicas:

- a) La seguridad jurídica preventiva en materia de parcelaciones tiene una pluralidad de agentes que intervienen en la misma: Administraciones locales y autonómica, Notarios y Registradores.
- b) Sobre Notarios y Registradores recae el deber de colaborar con la Administración competente.
- c) La intervención notarial y registral en materia de parcelaciones urbanísticas debe realizarse de forma complementaria —y por tanto coordinada— con la Administración, para así garantizar el control de la legalidad.

(58) Artículo 17.2, inciso segundo, TRLS: «*en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción*».

(59) ARNÁIZ EGUREN, R., «Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad», *op. cit.*, pág. 229. Según este autor, la diferencia de tratamiento legal se debe a la peculiaridad de la función notarial, habida cuenta del régimen de libre elección de fedatario existente en nuestro país, y a la escasa trascendencia práctica de la escritura si no consigue acceder al Registro.

(60) La misma opinión comparte GONZÁLEZ SALINAS, J., en AA.VV., GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo*, vol. I, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2008, pág. 854, afirmando incluso que dicha abstención del fedatario constituye una exigencia impuesta por las distintas leyes del suelo desde el año 1956.

(61) Resolución de 14 de julio de 2009, FJ 4.

Por último, hemos de añadir que las previsiones contenidas en las Resoluciones de la DGRN tienen pleno encaje en la normativa vigente en materia urbanística.

IX. CONCLUSIONES

- La doctrina de la DGRN, en relación con el ejercicio de la disciplina urbanística en materia de parcelaciones, se encuentra en absoluta sintonía con la jurisprudencia constitucional respecto a la distribución de títulos competenciales entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Los conceptos de parcelación y división o segregación de fincas, si bien se encuentran estrechamente vinculados entre sí, no son absolutamente coincidentes. Hay supuestos de parcelación urbanística que no implican fraccionamiento físico y viceversa.
- El Centro Directivo también reconoce y aplica las presunciones de parcelación urbanística *iuris tantum* a supuestos de atribución de cuotas indivisas y constitución de división horizontal en fincas registrales.
- La DGRN ha revisado su anterior doctrina respecto a la adquisición de licencias urbanísticas por silencio positivo, adaptándose a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en numerosas resoluciones y ratificada definitivamente por la de 28 de enero de 2009, dictada a resultas de un recurso de casación para la unificación de doctrina.
- Las certificaciones remitidas por la Administración local y las peticiones de cierre registral mediante anotación preventiva cobran una singular importancia en el cumplimiento de los deberes de comunicación de los artículos 79 y 80 RHU.
- En las resoluciones comentadas se insiste de una manera clara en el deber de colaboración de los Registradores y Notarios con la actuación administrativa, así como en su labor de control de la legalidad en las actuaciones de parcelación, íntimamente ligada a la seguridad jurídica preventiva y a una adecuada protección de la legalidad urbanística. Esta línea coincide fielmente con los principios consagrados en el reciente RDUA.
- En Andalucía, las divisiones o segregaciones de inmuebles que carezcan de licencia o declaración de innecesariedad generan la abstención del fedatario público en cuanto a su formalización documental, además del consiguiente cierre registral.

X. RELACIÓN DE RESOLUCIONES DE LA DGRN COMENTADAS

- Resolución de 22 de marzo de 2004 (BOE de 24 de abril de 2004).
- Resolución de 7 de abril de 2005 (BOE de 3 de junio de 2005).
- Resolución de 8 de abril de 2005 (BOE de 3 de junio de 2005).
- Resolución de 18 de abril de 2005 (BOE de 3 de junio de 2005).
- Resolución 1/2005, de 23 de julio (BOE de 13 de octubre de 2005).
- Resolución 3/2005, de 25 de mayo (BOE de 9 de agosto de 2005).
- Resolución 2/2005, de 30 de mayo (BOE de 10 de agosto de 2005).
- Resolución 1/2005, de 31 de mayo (BOE de 6 de agosto de 2005).
- Resolución de 24 de mayo de 2005 (BOE de 6 de agosto de 2005).
- Resolución de 31 de mayo de 2005 (BOE de 9 de agosto de 2005).
- Resolución de 16 de julio de 2005 (BOE de 13 de septiembre de 2005).

- Resolución de 10 de octubre de 2005 (BOE de 23 de noviembre de 2005).
- Resolución de 14 de noviembre de 2006 (BOE de 30 de noviembre de 2006).
- Resolución de 30 de enero de 2008 (BOE de 20 de febrero de 2008).
- Resolución de 14 de julio de 2009, en contestación a una consulta del Ilustre Colegio de Notarios de Andalucía.
- Resolución de 15 de septiembre de 2009 (BOE de 7 de octubre de 2009).
- Resolución de 14 de enero de 2010 (BOE de 19 de febrero de 2010).
- Resolución de 17 de junio de 2010 (BOE de 9 de agosto de 2010).
- Resolución de 12 de julio de 2010 (BOE de 18 de septiembre de 2010).
- Resolución de 27 de octubre de 2010 (BOE de 27 de noviembre de 2010).
- Resolución de 1 de agosto de 2011 (BOE de 22 de octubre de 2011).
- Resolución de 12 de septiembre de 2011 (BOE de 20 de octubre de 2011).

XI. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Dir.): *Comentarios a la Ley del Suelo*, vol. I, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2008.
- AA.VV., GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (Dir.): *Manual de Derecho Urbanístico Andalúz*, Ed. Asociación Andaluza de Derecho Urbanístico, Sevilla, 2006.
- AA.VV., GUTIÉRREZ COLOMINA, V., y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2007.
- ARNÁIZ EGUREN, R.: *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.
- *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001.
- *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2010.
- CAMY ESCOBAR, J.: *La calificación registral de los actos de parcelación urbanística en Andalucía* (<http://www.notariosyregistradores.com/.doctrina/ARTICULOS/2011%20JESUS%20CAMY%20LA%20CALIFICACION%20REGISTRAL%20DE%20LOS%20ACTOS%20DE%20PARCELACION%20URBANISTICA%20Ver1.pdf>).
- LACRUZ BERDEJO, J. L., y SANCHO REBULLIDA, F.: *Derecho Inmobiliario Registral*, Ed. Bosch, Barcelona, 1977.

RESUMEN

PARCELACIÓN, DISCIPLINA
URBANÍSTICA
SEGURIDAD JURÍDICA PREVENTIVA
COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN
INTERADMINISTRATIVA

La existencia y tratamiento jurídico de las parcelaciones urbanísticas es una de las cuestiones siempre candentes en materia de disciplina urbanística, acompañada de importantes connotaciones

ABSTRACT

PLOT DIVISION, DISCIPLINE
IN LAND PLANNING
PREVENTIVE LEGAL CERTAINTY
INTERGOVERNMENTAL
COOPERATION AND
COLLABORATION

The existence of and legal focus on plot division in land planning is one of the perpetually hot topics in the subject of discipline in land planning, and it is

registrales y notariales. En este sentido, y partiendo de la normativa vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, resulta de singular importancia un análisis pormenorizado de las distintas resoluciones que, sobre esta materia, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha dictado en el ámbito territorial andaluz desde la entrada en vigor de la vigente Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, con una significativa incidencia en temas fundamentales, tales como la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; la relación entre los conceptos de segregación y parcelación; las presunciones de parcelación en relación con las divisiones horizontales, la interposición de sociedades o las enajenaciones de cuotas pro indiviso; la aplicación del silencio positivo a las licencias de parcelación o declaraciones de innecesariedad; las comunicaciones entre Registros de la Propiedad y Ayuntamientos; y la eficacia de la colaboración institucional entre Notarios, Registradores de la Propiedad, Ayuntamientos y Junta de Andalucía, constituyendo esta última la auténtica «piedra de toque» para una adecuada defensa, en clave de seguridad jurídica preventiva, de la legalidad urbanística en el ámbito del tráfico inmobiliario. El presente trabajo pretende ofrecer una perspectiva lo más amplia posible, acompañada de comentarios críticos, sobre la evolución que la Dirección General ha experimentado durante los últimos años respecto de las parcelaciones urbanísticas en Andalucía, atendiendo a los distintos supuestos concretos que se han dado en la práctica.

accompanied by major connotations for registration and notarial authorities. In this sense, singular importance may be attached to the detailed analysis given in this paper, based on the legislation in force in the Autonomous Community of Andalucía. The paper examines the different decisions the Directorate-General of Registries and Notarial Affairs has handed down on this issue since the current Andalusian Act on Zoning went into force. Significant emphasis is given to fundamental topics such as the distribution of powers between the national government and the autonomous communities; the relationship between the concepts of subdivision and plot division; presumptions of plot division in connection with horizontal divisions, the interposition of companies or disposals of pro indiviso shares; the application of the rule of consent through non-reply to plot division licenses or declarations stating that plot redivision is unnecessary; communications between property registry authorities and city councils; and the efficacy of institutional cooperation among notaries, property registrars, city councils and the Andalucía Council (the latter being the genuine touchstone for the solid defence—in terms of preventive legal certainty—of lawfulness in land planning within the sphere of the trade in real estate). This paper endeavours to offer the broadest possible overview, accompanied by critical commentaries concerning the directorate-general's evolution over the last few years in terms of plot division in Andalusian land planning. The different actual cases that have arisen are addressed.