

### 3. URBANISMO

#### *PUBLICIDAD REGISTRAL DEL URBANISMO: PUBLICIDAD DEL PLANEAMIENTO O DE SUS DETERMINACIONES*

por

JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ

*Abogado*

#### I. EL TRÁNSITO DESDE EL URBANISMO EXTRAÑO AL REGISTRO HASTA LOS INTENTOS DE PUBLIFICACION TOTAL POR EL MISMO

Es suficientemente conocido que ya en la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, el legislador de la Ley central en la historia del Urbanismo español proclamó la necesidad de adaptar el sistema registral a los nuevos conceptos e instituciones que aún cuando esporádicamente se habían utilizado en las leyes particulares anteriores, sólo adquieren carta de naturaleza en aquella Ley.

Hubieron de transcurrir casi cuarenta años para que ese objetivo fuera conseguido con ocasión de la promulgación del Real Decreto de 4 de julio de 1997.

Ha de reconocerse sin embargo, como tantas veces he aprovechado para recordarlo, que sólo cuando se publica el primer texto reglamentario, como fue el Reglamento de Reparcelaciones de 1967, es cuando el Urbanismo comienza su andadura real. Y ello, además, gracias al impulso y colaboración directa de un Registrador tan importante como el que fuera Decano del Colegio, Narciso de Fuentes Sanchís.

No obstante a pesar de que el juego del Registro permitía la incorporación de las instituciones esenciales del Derecho Privado, es decir, el reconocimiento del dominio y la incorporación a él de la función social dentro de una estructura tan elaborada como la que proporcionaba el sistema registral, susceptible sin embargo, de acuerdo con su profunda sabiduría, de permitir el acceso de las grandes transformaciones sociales patrocinada desde la entraña del sistema registral, la realidad sin embargo era que las Administraciones Públicas no estaban especialmente interesadas en someterse a las consecuencias del sistema y los particulares tampoco querían entrar en el formalismo y el rigor que del mismo pudiera deducirse.

En este entorno los titulares del sistema registral calificaban a las leyes que no eran el Código Civil como meras leyes administrativas y la jurisprudencia se movía igualmente en la imagen de que la propia terminología de la finca como entidad registral no podía extrapolarse del mundo agrario, que era su seno natural, con desconocimiento de todas las virtualidades que el propio sistema podía alcanzar.

Todo ello, sin duda, debe entenderse en el sentido de que retrataba mundos diferentes que sólo de modo excepcional entraban en contacto.

Naturalmente que el progreso y la transformación de la sociedad, especialmente a partir de la Constitución, y la creación del Estado de las Autonomías con las atribuciones normativas a favor de las Comunidades Autónomas, varió el signo hasta entonces dominante.

Se llega con ello a una singular posición que no tenían los Registradores en la primera época, ya que instaurada la posición del Registro en esta nueva sociedad, el Registrador se encuentra revestido de un enorme poder, que además puede ejercer no sólo ante los particulares sino ante las Administraciones mismas. El riesgo es que tan enorme poder, sobrevalorado en la práctica ante la larga duración de los procesos, incluida la misma eventual revisión judicial de sus decisiones, provoque en sus titulares la inclinación de mantenerse al margen de los conflictos cuando precisamente son ellos los que pueden objetivamente ofrecer respuesta suficiente, si bien todo ello comporta la necesidad de patrocinar un estudio permanente y la adaptación a esquemas jurídicos ignorados en los programas de oposiciones.

Hacemos este pequeño discurso de introducción porque en la actualidad, gracias especialmente a la versatilidad del sistema, la tendencia diríamos que ha explotado a nuevos modelos, algunos de los cuales sólo desde la propia estructura del sistema pueden ser acogidos.

En este sentido, una de las cuestiones que siempre se planteó como quimérica fue la de que el Registro recibiera la totalidad de los atributos predicables del dominio de los bienes inmuebles para robustecer así la seguridad jurídica integral y no fraccionada, sometiendo a todos los agentes sociales y a las propias Administraciones a sus consecuencias.

## II. LOS TESTIMONIOS HISTÓRICOS Y DOCTRINALES

Ciñéndonos a este problema parece de interés que quienes hemos participado en el proceso de inserción del Urbanismo en el sistema registral dejemos noticia de las manifestaciones producidas en este periodo.

Comenzando por los testimonios doctrinales, hemos de aludir aquí a los principios que enunciábamos desde el año 1980 en nuestra obra de Derecho Urbanístico en la que destacábamos la autonomía entre el sistema registral y el urbanístico, las distintas fuentes de publicidad de cada uno de ellos y los poderes inherentes a las Administraciones Públicas como poderes jurídico-públicos con potestades no compartidas en la producción y modificación de sus actos y la ejecución de sus decisiones.

En ningún caso llegó a plantearse que el Registro fuera la fuente de información de la publicidad urbanística y menos condicionar la eficacia de los actos adoptados por las Administraciones y que quedaran supeditados a su admisión por la inscripción, a pesar de que el Derecho Comparado presentaba algunos testimonios que llegaban a este objetivo, como la legislación mejicana de la época, según tuvimos ocasión de recoger en el trabajo conjunto con FRANCISCO CORRAL DUEÑAS en esta Revista, año 1983, número 555, páginas 313 y siguientes, titulado *La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio*, abarcando incluso el medio ambiente.

En este trabajo se resaltaba ya la idea de la publicidad en relación «*con la acción del Estado sobre el suelo, ya sea éste concebido bajo su utilización agraria o como formando parte de la ciudad, en un sistema político de reconocimiento de los derechos patrimoniales (lo que) convierte a los aspectos registrales de aquella acción pública en elemento fundamental para el buen éxito de la operación*».

El primer intento reglamentario de conexión entre ambos sistemas se formuló en el borrador de la reforma del Reglamento Hipotecario de 1982, en la

que llegó a existir un texto normativo que quedó desechado al pertenecer al Título Primero del Reglamento.

Con ocasión de su discusión en la propia sede del Ministerio de Justicia, siendo Ministro Pío Cabanillas, los representantes del Notariado sí que entraron en una rotunda oposición que rechazaba en bloque, salvo puntos aislados, como la reversión de concesiones, cualquier intento de reflexionar en el papel del Registro ante las Administraciones Públicas Territoriales en general y ante el proceso urbanístico en particular, sin bajar a un análisis detallado de cada situación, como sí quisieron los Registradores, como era la expresión más frecuentemente utilizada, querer inscribir los planos en el Registro, lo que, como es evidente, nunca se propuso.

La simplificación por ello resultaba absurda y sin sentido, pero con ello se impedía pasar a los temas concretos que necesariamente tenían que ser analizados e incorporados como ocurrió en el Real Decreto de 1997.

Hecha esta salvedad, las manifestaciones normativas de las Comunidades Autónomas permitían nuevos avances fuera de visiones dogmáticas pero acordes a las nuevas realidades sociales.

En este sentido, podemos aportar también un texto con rango de Ley como fue la de Medidas de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid 4/1984, de 10 de febrero de 1984, que en su Disposición Adicional Única, anticipando el texto pormenorizado de la Adicional Décima de la Ley del Estado de 25 de julio de 1990, base de todo el desarrollo normativo posterior, enunciaba ya el marco de la recepción en el sistema registral en estos términos:

*«Sin perjuicio de la aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 221 de la Ley del Suelo (es decir, el Texto Refundido de 1976) reglamentariamente se señalarán los requisitos que habrán de reunir los actos inscribibles o anotables en el Registro de la Propiedad conforme al citado artículo y a la Legislación Hipotecaria en desarrollo de los acuerdos de aprobación del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución o de fiscalización cuando tengan relación directa con las fincas de que se trate, ya sea para dar publicidad a las determinaciones urbanísticas vigentes, garantizar su cumplimiento o asegurar las medidas de protección de la legalidad urbanística y su sanción».*

Este desarrollo no se produjo, pero sí alcanzó el mayor rango en la Ley de 1990 citada, su Texto Refundido de 1992 que mantuvo la Adicional Décima, exceptuada del efecto anulatorio de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997 y, finalmente, en el vigente Real Decreto de 4 de julio del mismo año.

Podríamos aducir nuevos proyectos desarrollados en aquel tiempo, los Protocolos suscritos con la Comunidades Autónomas y, principalmente, la práctica registral que comenzó a dar acogida a las nuevas formas insertándolas en la estructura del propio sistema.

No es por tanto extraño que en estos momentos asistamos a múltiples manifestaciones de inserción de la acción urbanística en el sistema registral, incrementadas por la generalización posterior de aquella y la aparición de conflictos contradictorios entre partes y necesariamente también respecto de terceros para los que resulta indispensable un tratamiento jurídicamente solvente que permita la aplicación equilibrada de las instituciones.

Una de estas manifestaciones es la que surge en el testimonio que tenemos ocasión de comentar aquí.

### III. LA SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 18 DE ENERO DE 2008

#### 1. EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA

El origen del proceso se produce cuando un Ayuntamiento solicita directamente del Registro que se practique una *anotación de cargas urbanísticas*, sin que conste mayor precisión respecto del acto que da origen al recurso interpuesto, al parecer, por el titular registral de la finca.

El Juzgado de lo Contencioso desestima el recurso contra esa decisión e interpuesto recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Madrid, éste estima la apelación, pero no tanto por la improcedencia de la anotación porque *«sin la existencia del plan parcial, que agote la ordenación pormenorizada de los ámbitos, no es posible pasar a la fase de ejecución y no es procedente acordar, en consecuencia, la inscripción de las cargas derivadas del Plan Especial...»*.

Con independencia de la decisión final, lo significativo es todo el aparato dialéctico empleado, con unas inequívocas pretensiones doctrinales, entrando en la estructura de los asientos registrales, su contenido y compatibilidad, por fin, con el proceso urbanístico.

Al ser en este punto la sentencia tan amplia y voluntariosa desde la perspectiva registral, parece fundamental reproducir prácticamente de forma completa el contenido de la misma, como hacemos aquí a continuación:

*«El planteamiento y la resolución de la temática litigiosa llevada a cabo en la sentencia no son del todo satisfactorios, porque se prescinde de las categorías y preceptos hipotecarios en cuya sede habría de resolverse la cuestión y a los que a decir verdad, no se hace ninguna mención ni en el acto recurrido, ni en los escritos alegatorios, ni correlativamente en la sentencia. Que exista un plan especial aprobado y que los planes son eficaces y ejecutivos desde que se publican, independientemente de que estén sujetos a control jurisdiccional, es evidente, pero en ello no puede estar la clave de decisión.*

*Así las cosas, lo primero que llama la atención es que no se sabe bien qué tipo de asiento era el pretendido por el Ayuntamiento en su acuerdo. Nos explicamos, los asientos son de varias clases, por razón de la materia: de inscripción, de anotación preventiva y de nota marginal [vid. art. 309 del Real Decreto Legislativo 1/1992 (RCL 1992/1468 y RCL 1993/485), en adelante TRLS 1992] y el acuerdo recurrido sin cita a precepto legal alguno, se refiere a la anotación, sin más (...).*

*A los actos de naturaleza urbanística inscribibles en el Registro de la Propiedad se refiere el artículo 307 del TRLS 1992, y se reproducen en el artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio (RCL 1997/1861), 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 (...).*

*Descartemos algunas de las hipótesis. Parece claro que no se pretende la práctica de la nota marginal del inicio del sistema de ejecu-*

ción, en este caso de compensación, en la medida que la constitución de la Junta de Compensación, que no se había producido, se consideraba presupuesto de aplicación del propio sistema [ver art. 157.3 del Reglamento de Gestión Urbanística (RCL 1979/319)] o, si se prefiere, en el régimen de la Ley del Suelo de Madrid 9/2001 (LCM 2001/385 y LCM 2002/61), el acuerdo de aplicación del sistema de compensación (art. 107 de la LSM).

Tampoco estamos en presencia de una solicitud de anotación preventiva, porque este tipo de asiento está sujeto al régimen de *numerus clausus*, no siendo posible identificar ni en el TRLS 1992 (RCL 1992/1468 y RDL 1993/485), ni el Reglamento Hipotecario Urbanístico, ni en el resto de la legislación hipotecaria general un supuesto de los que abren la posibilidad de anotación preventiva para la aprobación de un Plan Especial.

Sólo cabría, entonces, acudir al número 8 del artículo 307 del TRLS 1992 para examinar la posibilidad del acceso al Registro de la Propiedad de actos como el relativo a la inscripción de las cargas urbanísticas del Plan Especial de Ejecución de Infraestructuras del Proyecto de Desvío de Líneas de Alta Tensión en las fincas comprendidas en los ámbitos de actuación UZ-6 "Calatalifa" y UZ-7 "Pinares Llanos".

Este número 8 del artículo 307 pretende facilitar el acceso al Registro de toda clase de actos administrativos de naturaleza urbanística, siempre que den lugar a alguna modificación del contenido normal de los asientos registrales y es expresión del sistema de *numerus apertus* de actos inscribibles que rige en nuestro Derecho (no debiendo confundirse con el sistema de *numerus clausus* que rige para las anotaciones preventivas).

Desde esta perspectiva sería posible que accedieran al Registro (como inscripción, nunca como anotación preventiva o como nota marginal, tal como exige el art. 307.1 del TRLS 1992) determinados actos de desarrollo inmediato del planeamiento urbanístico. Pero en el caso examinado, no estamos en presencia de un Plan de Desarrollo del Plan General, porque el Plan Especial de Ejecución de Infraestructuras del Proyecto de Desvío de Líneas de Alta Tensión no estaba previsto en el Plan General. Por su carácter de plan sectorial, no puede contener la ordenación integral y pormenorizada del sector, cuyo cometido está reservado al Plan Parcial (ver art. 47.1 de la LSM), y aunque resulta necesario para legitimar la ejecución de las actuaciones en él previstas [ver art. 52.1.a) de la LSM] no constituye un acto de desarrollo inmediato del planeamiento general.

Y es que los Planes Especiales disponen de un amplio margen de apreciación para la consecución de los fines singulares que constituyen el objeto de su regulación, pudiendo, incluso, introducir modificaciones respecto a la ordenación establecida en el instrumento de planeamiento general o parcial, siempre que ello sea preciso para la consecución de fines específicos que les son propios y siempre, claro está, que se respeten los límites que el ordenamiento jurídico ha fijado a su capacidad innovadora. Por lo demás, la especialidad de estos planes les permite regir incluso en defecto de planeamiento general o parcial.

*Sin embargo, la inexistencia del plan parcial es relevante a los efectos que nos ocupan. En efecto, para pasar a la fase de ejecución del planeamiento, en cuya garantía se pretende por el Ayuntamiento, la "anotación" de la carga, es presupuesto de ineludible observancia, la existencia del planeamiento idóneo para establecer la ordenación pormenorizada (art. 78.1 de la LSM), en nuestro caso al plan parcial».*

Tal es el contenido de la sentencia en la que el encomiable interés que sin duda aporta por su franca introducción en las conexiones registrales queda algo insatisfecho desde el punto en que, cual si tratara de la explicación de un viaje no seguido del conocimiento efectivo de cada una de las ciudades que constituyen su itinerario, pareciera que su explicación se hacía tan sólo partiendo de las sugerencias que ofreciera el mapa tenido a la vista.

Esto es, no se trata tanto de describir la nomenclatura de los asientos practicables sino del rango que se dé a la pretensión para la que se pide el apoyo registral. La línea enunciativa se mantiene también equívocamente en los actos inscribibles conforme al modelo de *numerus clausus* y no de los derechos, e incluso, dentro del sistema urbanístico, al descartar de plano determinados planes de ordenación cuando también el carácter sustancialista deducido de la jurisprudencia permite reconocer en un Plan General, por ejemplo, determinaciones de Plan Parcial, lo que suele ser hoy bastante frecuente cuando se incorporan las denominadas ordenaciones pormenorizadas propias del planeamiento de desarrollo al general.

No queremos con ello reducir el valor de la sentencia ni hacer de ella una crítica también meramente nominalista cuando en realidad lo que sí hace es una apertura seria hacia el sistema registral, aunque se escude excesivamente en la tipificación formal en función del tipo de asientos cuando precisamente también la jurisprudencia anterior a la reforma legal había abierto brecha en el rigorismo de las anotaciones preventivas cuando diríamos que estaban cristalizadas en el modelo tradicional y llegó a admitir la anotación en el proceso contencioso.

Quizás el mayor interés que hubiera podido tener la sentencia tendría lugar si su resultado hubiera sido positivo para contrastar qué criterios de admisión eran aceptables partiendo de la excesiva generalidad de inscripción del planeamiento o, más bien, de las determinaciones susceptibles de ello.

Recordando el trabajo al que antes aludíamos, en el que se contenía ya un esbozo de lo que siete años después recogió la Disposición Adicional Décima de la Ley de 1990, quedó enunciada una serie de actos susceptibles de inscripción, prescindiendo de la condición de los asientos en los que fueran albergadas, pero ello no para hacer del Registro una especie de cajón de sastre indiscriminado sino en tanto en cuanto «*se respeten los principios institucionales que las justifican y se haga posible la verificación de la legalidad de los actos mediante decisiones responsables y profesionales independientes que puedan permitir el control de una creciente penetración pública de la propiedad privada para que ésta pueda cumplir su función*».

A tal fin, los aspectos susceptibles de publicidad inmobiliaria que entonces se enunciaron podrían resumirse, con el propio lenguaje utilizado a modo de las siguientes

## CONCLUSIONES

En cuanto sean compatibles con la estructura del sistema registral, puede acogerse al mismo:

- a) La publicidad de las determinaciones del planeamiento con efectos respecto de terceros, *«aún cuando quedan directamente vinculados por la publicidad ordinaria derivada de la ordenación del territorio, verían reforzada también su posición con la publicidad registral»*.
- b) La publicidad de los compromisos contraídos por los particulares en la ejecución de la ordenación del territorio y las garantías asumidas en tal sentido.
- c) Cuanto pronunciamientos se deriven del planeamiento en cuanto sean exigibles a los particulares o a la propia Administración.
- d) La publicidad de las vinculaciones impuestas.
- e) La instrumentación de los distintos medios de ejecución del planeamiento en cuanto desencadenan un conjunto de medidas que desembocan en el tránsito del dominio privado al público o en el reparto preceptivo de cargas.
- f) El señalamiento temporal del cumplimiento del planeamiento con las consecuencias derivadas de su incumplimiento, igualmente afectantes a terceros y que, a través de la publicidad inmobiliaria, permitirían evitar la aparición de ulteriores adquirentes de buena fe desconocedores de los compromisos contraídos.
- g) Cuanto se refiere a la cooperación en la disciplina y corrección de actuaciones contrarias al interés público, dimanante de la planificación.

Es por ello en este elenco de modalidades o en el que ofrezca la siempre viva realidad social en el que, si existe conformidad con los principios del sistema registral, cabe abrir, sin tipificaciones rígidas, como quedó sancionado en la Ley y en el Real Decreto de 1997, el acceso al Registro de determinados actos de contenido urbanístico.

En estas circunstancias se observa en la sentencia la posibilidad de que el propio planeamiento, por sí mismo, pueda ser acogido, lo que parece posible siempre que se respete la autonomía institucional de uno y otro ámbito, lejos de cualquier arbitrio carente de fundamento, aunque para ello resulta imprescindible, cuando menos, aplicar con rigor el desenvolvimiento de cada institución sin querer llegar a fáciles analogías con figuras más usuales a la mano. Es por ello que el enorme poder de la calificación registral tiene por eso que ponerse también al actualizado servicio de los intereses legítimos de la sociedad comprometiendo su colaboración.

## RESUMEN

### PLANES URBANISMO. INSCRIPCIÓN

*La creciente recepción de las cuestiones urbanísticas en decisiones o pretensiones susceptibles de acogerse a la publicidad del sistema inmobiliario,*

## ABSTRACT

### URBAN PLANNING DOCUMENTS. REGISTRATION

*Urban planning issues are more and more frequently being set down in decisions and claims that are eligible to apply for publicity through the real*

*pone de relieve cómo éste ha permitido abrir un extensísimo caudal de experiencias a partir de las cuales el Registro ha quedado abierto a la sociedad y a los problemas nuevos y palpitantes de un derecho tan innovador como el urbanístico, pero con raíces y repercusiones muy profundas en el Derecho Registral.*

*estate system. This highlights how the real estate system has made possible a great stream of experience on whose basis the property registry has become open to society and to the new, thrilling problems of urban planning law, a field that is innovative yet has very deep roots and repercussions in registration law.*