

Registro y Urbanismo: la posición de los adquirentes

SUMARIO: I. OBJETIVOS DEL TRABAJO.—II. CUESTIONES GENERALES:

1. LAS FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN RELACIÓN CON EL URBANISMO. 2. LA CONJUGACIÓN DE LOS PRINCIPIOS HIPOTECARIOS Y URBANÍSTICOS. 3. LA Oponibilidad LEGAL O EL LLAMADO «PRINCIPIO DE SUBROGACIÓN LEGAL». 4. LA DENOMINADA «PUBLICIDAD NOTICIA PURA».—**III. EL PAPEL DEL REGISTRO DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EQUIDISTRIBUCIÓN:** 1. SIGNIFICADO INSTITUCIONAL DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN. 2. REFLEJO REGISTRAL DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO: FUNDAMENTO Y EFECTOS. 3. LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE EQUIDISTRIBUCIÓN.—**IV. LAS ANOTACIONES PREVENTIVAS:** 1. EN GENERAL. 2. LAS ANOTACIONES PREVENTIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA. 3. LAS ANOTACIONES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.—**V. LAS NOTAS MARGINALES:** 1. LAS NOTAS MARGINALES Y SU EFECTO PUBLICITARIO. 2. Los DISTINTOS TIPOS DE NOTAS MARGINALES CON CONTENIDO URBANÍSTICO.

I. OBJETIVOS DEL TRABAJO

El motivo próximo de la reflexión que nos proponemos en estas páginas fue la publicación del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Y es que el contenido de la norma excita desde el primer momento la curiosidad. Véanse si no las primeras palabras de su Preámbulo: «Desde la Ley del Suelo y de Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, ha sido una aspiración permanente realizar una adecuada coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción administrativa urbanística que, no obstante, hasta la fecha, nunca había sido abordada de una forma global a pesar de los reiterados llamamientos legislativos sobre este punto». Esta pretensión no es de corto alcance, pues, además de venir a llenar un anhelo de más de cuatro décadas, abordaría de forma completa las cuestiones relativas a la indicada coordinación. A pesar de la autopostulada importancia del Reglamento es bueno precaverse desde el comienzo contra el deslumbramiento que pueden producir

los excesos retóricos de este tipo de textos: ni la novedad es tanta, ni la afirmación de la «globalidad» de la regulación nos puede hacer pensar en que el Registro vaya a reflejar a partir de ahora el régimen urbanístico de las fincas (1). No obstante, el objetivo que perseguimos, ni es puramente exegético ni obedece al interés meramente ocasional de la publicación del texto normativo: partimos, con la mejor doctrina, de que el tema al que se refiere la citada norma tenía, aún antes de su publicación, y tiene, también tras ella, hondo calado (2).

Para un civilista el atractivo de la materia viene motivado, más que por ponderaciones retóricas, por la posición intermedia o fronteriza que ésta necesariamente ocupa en el ordenamiento, que la obliga a la coordinación en su seno de principios de tan distinta significación como son los registrales, máximos exponentes de la juridificación de las necesidades del tráfico sobre bienes inmuebles, y los del urbanismo, ámbito privilegiado para la cuidadosa atención a los intereses públicos. El texto reglamentario es consciente de esta especial ubicación sistemática de la realidad que regula, y en ningún momento pretende rehuir la confrontación de los principios contrapuestos, aunque también postule su necesaria coordinación; tal como lo proclama en el Preámbulo: «se ha dado entrada [en el Registro] a una gran información urbanística que en otro tiempo quedaba fuera de los libros registrales, pero sin desvirtuar el contenido y los efectos que son consustanciales al Registro de la Propiedad y, por otro, se ha desarrollado el mandato legal buscando soluciones que sin

(1) El ejemplo más elocuente de una formulación exagerada lo puede brindar la proclamada «novedad» de las Normas Complementarias del Reglamento Hipotecario (en adelante NCRH): muchos de sus preceptos tenían importantes antecedentes, y ninguno es rigurosamente nuevo. Otro ejemplo se puede ver en la última parte de este mismo Preámbulo, según la cual la aplicación de esta norma «supondrá la agilización de los procesos urbanísticos de transformación del suelo y, por ende, una medida básica para facilitar la disposición de terrenos edificables y evitar la especulación... facilitando la creación de suelo urbano con el instrumento técnico adecuado para la protección jurídica del derecho de propiedad mediante la publicidad registral..., garantía de acceso al crédito, personal y territorial, enmarcado en los preceptos constitucionales que reflejan su función social e imponen el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna». La diversidad de factores que intervienen en la consecución de estos objetivos hacen algo ingenua la pretensión de que desde el punto de vista registral se pueda influir decisivamente en ellos. No obstante, que la creación de suelo urbano sea vista como finalidad básica de la norma, manifiesta la importancia que el Registro tiene en ese proceso, como oportunamente destacaremos luego.

(2) Vid. LACRUZ EN LACRUZ-SANCHO, *Elementos de Derecho Civil*, III bis, Barcelona, 1984, pág. 200: «Especial importancia ofrece, hoy, en el aspecto registral, el Derecho urbanístico». Según AMORÓS GUARDIOLA, «Prólogo», a CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, Madrid, 1996, pág. XXII: «Me permito pensar que la tarea principal que tiene el Derecho Registral español a finales del siglo xx quizá sea la de incorporar plenamente todas las vicisitudes del proceso urbanístico al régimen de la publicidad registral».

debilitar la acción pública sean, no obstante, respetuosas y coherentes con la normativa registral» (3).

Habremos de verlo, porque nuestro trabajo quiere centrarse en el tratamiento de las cuestiones suscitadas en este último párrafo; es decir, en el modo en que las normas urbanísticas y registrales abordan el entrelazamiento y coordinación de los principios que inspiran sus respectivas normas. No se debe buscar, pues, en estas páginas el tratamiento exhaustivo y sistemático de los problemas exegéticos que plantean o pueden plantear las normas vigentes, cuestión que ya está siendo objeto de atención por la doctrina especializada (4). Tampoco nos pretendemos ocupar con profundidad de la Legislación Urbanística sustantiva, porque, aunque las normas registrales presuponen su existencia, la dispersión legislativa del Urbanismo, sobre todo a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, aconseja no distraerse excesivamente en tareas que harían inabordable el trabajo y que probablemente sean innecesarias para nuestro propósito (5). Búsquese solamente en estas páginas un estudio sobre la concreta forma de encarnación de

(3) El párrafo completo del Preámbulo dice lo siguiente: «La acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas, pues, la primera no es materia propiamente registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e independientemente de las urbanísticas. No obstante, si la acción urbanística en sí misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias, surge un punto de contacto de necesaria coordinación. A la vez, es conveniente que los poderes públicos se sirvan de una institución que, aunque se desenvuelve en el campo privado, puede ser una eficaz colaboradora a la actuación urbanística. Desde esta doble vertiente se ha realizado el desarrollo reglamentario de los preceptos legales, puesto que, por un lado, se ha dado entrada a una gran información urbanística que en otro tiempo quedaba fuera de los libros registrales, pero sin desvirtuar el contenido y los efectos que son consustanciales al Registro de la Propiedad y, por otro, se ha desarrollado el mandato legal buscando soluciones que sin debilitar la acción pública sean, no obstante, respetuosas y coherentes con la normativa registral».

(4) Cabe citar como obras de conjunto sobre el Real Decreto: ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Madrid-Barcelona, 1999; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, tomo V, Madrid, 1999; ROCA SASTRE y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, *Derecho hipotecario*, VII, Barcelona, 1998. En relación a aspectos concretos de su regulación, puede remitirse aquí a: CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, Pamplona, 1999; LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Algunos aspectos de las normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre la inscripción de actos de naturaleza urbanística», en *ADC*, 1997, págs. 1301 y sigs.; id., «La incidencia de la Ley 6/98 en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio», en *RDUMA*, 1998, págs. 443 y sigs.; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, Valencia, 1999. No se debe olvidar, además, que algunas de las obras sobre la relación entre el Urbanismo y el Registro anteriores al Real Decreto tienen todavía cierta utilidad.

(5) Nos situamos así en la perspectiva del Real Decreto que afirma en su Preámbulo que «aunque los preceptos que integran este Real Decreto se refieren a materias urbanísticas, su contenido es exclusivamente registral, por lo que en cuanto normas hipotecarias —jurídico-privadas— están llamadas a tener una pervivencia independiente de las vicisitudes de las normas sobre urbanismo. En tal sentido, se ha procurado en el presente Real

los principales principios hipotecarios en normas muy alejadas en su significado último de las que les permitieron alcanzar vida (6). De esta forma queríamos ofrecer una reflexión que termine por facilitar la interpretación normativa, de acuerdo con los grandes principios del sistema.

Una última precisión se impone: no creemos que en un trabajo como el presente debamos entrar en la polémica que rodea a los principios hipotecarios. Por encima de ella, estamos convencidos de la utilidad de los mismos, de su relevante significado en nuestro sistema hipotecario, y, sobre todo, del magnífico servicio que prestan para la cabal comprensión e interpretación de las normas (7).

II. CUESTIONES GENERALES

1. LAS FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN RELACIÓN CON EL URBANISMO

Los problemas de que nos queremos ocupar requieren tener claro cuáles son las funciones de las que se pretende dotar al Registro para colaborar con el urbanismo. Sin embargo, esa claridad a veces se echa en falta en las interpretaciones al uso, en las que se implican cuestiones muy diferentes que es necesario distinguir.

Decreto, evitar las referencias concretas a la legislación urbanística, toda vez que la competencia para su elaboración está atribuida con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas, salvo en materias expresamente reservadas al Estado». Más adelante añade el mismo texto que la normativa aprobada ofrece soluciones: «que, en cuanto registrales, han de ser uniformes en todo el Estado, en una materia, la registral, también necesariamente uniforme, por afectar a los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos y ser de orden público».

(6) La perspectiva de la que partimos no se puede decir que sea plenamente original. Una confrontación similar de los principios hipotecarios con las normas urbanísticas ha sido realizada recientemente por CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, Madrid, 1996, págs. 279 y sigs. Nuestro estudio, sin embargo, pensamos que está plenamente justificado porque el tratamiento de esta última obra presenta varios inconvenientes: el primero es puramente temporal y no es otro que su anterioridad al Real Decreto; el segundo, es que esa confrontación se ofrece casi por vía de conclusiones y con excesiva brevedad. En este último sentido, también AMORÓS GUARDIOLA, en el «Prólogo» a dicha obra, pág. XXI: «En forma resumida —quizá excesivamente, a mi juicio, dada la importancia y pluralidad de los principios y la multiplicidad de sus aplicaciones— se pasa revista a los principios...».

(7) Para cuestiones como las aludidas en el texto y, en general, para todas las referidas al significado de los principios hipotecarios, remitiríamos al excelente trabajo de nuestro maestro el profesor GORDILLO CAÑAS, «Bases del Derecho de Cosas y Principios Inmobiliario-Registrales: Sistema español», en *ADC*, 1995, págs. 527 y sigs.

En nuestra opinión el desenfoque más grave que puede existir en esta materia es el que proviene de invocar el auxilio del Registro cuando se advierte la escasa publicidad del sistema normativo urbanístico, o, cabría decir mejor, la dificultad de conocer en concreto el régimen aplicable a una determinada finca. La idea, por lo que conocemos, nació dentro de la doctrina urbanística, pero en la actualidad se ha extendido hacia los autores de derecho privado.

En efecto, un influyente y prestigioso autor, tras analizar, hace algo más de un cuarto de siglo, los problemas que ocasionaba el defectuoso sistema de publicidad formal y material de los Planes, concluyó así: «la enorme responsabilidad, la enorme gravedad que la Ley del Suelo vuelca sobre los planes, en cuanto que son ellos los que definen positivamente el contenido normal de la propiedad... exige darles un tratamiento congruente con esa importancia, asegurar sobre ellos un verdadero sistema de publicidad y seguridad (función en la que probablemente pueda corresponder un papel destacado a la institución del Registro de la Propiedad —aunque naturalmente al margen del sistema analítico o por fincas con que hoy está organizado—; conexión que parece inexcusable si, en efecto, el Registro ha de publicar, junto con las cargas de la propiedad inmueble, y aun antes que las mismas, su variable y casuístico contenido)» (8).

La propuesta del texto anterior está clara: teniendo en cuenta la singularidad del Plan como norma jurídica, que supone la particularización del contenido del derecho de propiedad en función del caso concreto (9), resulta tentador recurrir al Registro como cauce de publicidad de las limitaciones urbanísticas.

Por más que estos planteamientos no sean demasiado concretos, han influido en parte de la doctrina privatista que se ha hecho eco de la deficiente publicidad de los Planes e invocado el auxilio del Registro de la Propiedad para resolver este problema (10). Probablemente para allanar el camino a este tipo de «colaboración» del Registro con el Urbanismo, se ha gestado la idea

(8) Así GARCÍA DE ENTERRÍA, «Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico», en *REDA*, núm. 1, 1974, págs. 89-90. Seguido muy de cerca por PAREJO ALFONSO, «La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad; un problema de coordinación», en *RAP*, núm. 88, 1979, págs. 250-251: «Nos encontramos, por tanto, en el problema que está en la base de la desconexión entre la legislación hipotecaria y la urbanística. Esta define el estatuto de la propiedad y, en su consecuencia, debería tener reflejo en el Registro de la Propiedad» (pág. 251).

(9) Cfr. sobre esta materia, GARCÍA DE ENTERRÍA-PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, I, Madrid, 1979, págs. 161 y sigs.

(10) Vid. PRETEL SERRANO, «La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en *Estudios sobre la Reforma de la Ley del Suelo*, Madrid, 1991, págs. 54-55: «cuando nos encontramos ante limitaciones urbanísticas ha de puntualizarse que, aunque sea defendible la eficacia normativa de los Planes no debe por menos que reconocerse su deficiente sistema de publicidad por lo que el auxilio registral para cooperar a dar publi-

de la publicidad noticia pura: un tipo de publicidad cuya eficacia es de mero anuncio o cortesía y, cuya omisión, por consiguiente, es irrelevante (11). Nosotros, con CHICO ORTIZ, no alcanzamos a ver la finalidad que se persigue con ello, ni la razón justificativa de esta modalidad de publicidad (12), porque nos parece que la idea de que el Registro tenga algún papel que cumplir en cuanto a la publicidad normativa de las especificaciones urbanísticas, no debe admitirse. Así lo pensamos porque se trataría en el fondo de resolver un problema que compete al Derecho Urbanístico de modo exclusivo: en efecto, garantizar la publicidad de sus requerimientos es una tarea importante y que no se puede desdenar, pero en ella otras instancias que no sean las puramente publicitarias organizadas por la Administración no pueden ni deben colaborar. No se puede negar sinceridad a la propuesta doctrinal anterior: se trataría que el Registro de la Propiedad abandonara su configuración actual, pues se reconoce, con razón, que para la finalidad pretendida es totalmente inadecuada. Pero quizá se deba considerar que para conseguir esa finalidad no es bueno interferir en el funcionamiento de una institución que tiene sus funciones y reglas propias y que presta esenciales servicios en la vida jurídica (13). Y es que estamos convencidos de lo inadecuado del Registro para dotar a las normas urbanísticas de su publicidad específica: el Registro no ha nacido para esto, ni su configuración lo permite, basta pensar en el hecho de que el acceso al Registro es voluntario para demostrar que ninguna publicidad normativa puede edificarse sobre ese presupuesto; o baste pensar en los principios registrales de inoponibilidad o fe pública para comprender que el contenido de una norma jurídica no puede quedar supeditado en su eficacia a su reflejo en el Registro de la Propiedad.

Además, a la vista del régimen normativo concreto, no parece que el ordenamiento haya pretendido regular la publicidad normativa de las cargas urbanísticas a través del Registro, ni tampoco, con carácter general, un tipo nuevo de publicidad. Por el contrario, tal como expondremos luego, el principio de inoponibilidad está continuamente presente en las normas registrales sobre urbanismo (14).

ciudad a la situación urbanística de los predios es evidente»; también ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Madrid, 1995, págs. 31 y sigs.

(11) Cfr. *infra* apartado 4.

(12) «La publicidad efecto y la publicidad noticia», en *BCNR*, núm. 310, 1994, pág. 859.

(13) Por eso que se diga, en favor de esa colaboración, que este uso del Registro «no es sino reflejo de que el Registro es una realidad vivida» (así PRETEL SERRANO, *op. cit.*, pág. 68), nos parece que carece de toda fuerza de convicción, porque no tiene en cuenta la inadecuación de ese objetivo con el fin propio de nuestra institución.

(14) Por eso entendemos justificada la apreciación de CHICO ORTIZ, a la vista del régimen normativo: *op. cit.*, pág. 860: «empezamos a descubrir que la "publicidad noticia" empieza a no ser tal... pongamos las cosas en su sitio y llamemos a las mismas por

2. LA CONJUGACIÓN DE LOS PRINCIPIOS HIPOTECARIOS Y URBANÍSTICOS

Hemos afirmado más arriba que pretendíamos estudiar el modo en que los principios hipotecarios actúan en las normas urbanístico-registrales. Ni que decir tiene que la materia es problemática porque los principios inspiradores de las normas urbanísticas son sensiblemente distintos a los que pudieron estar en la base del régimen registral. Debemos ahora realizar alguna reflexión más explícita sobre este aserto.

En primer lugar, hemos hecho referencia a los principios hipotecarios, todavía de forma indistinta o indiferenciada. Pero enseguida se impone la precisión: ¿debemos ocuparnos de todos ellos o, por el contrario, limitar el estudio a alguno o algunos que tengan más importancia? La respuesta a esta pregunta se nos antoja indudable: no será necesario abordar en toda su extensión los principios hipotecarios, basta el tratamiento de los más importantes y fundamentales de ellos, el de **inoponibilidad** y el de fe pública. Las razones nos parecen claras: en estos principios se condensa el sentido y la explicación últimas de toda la normativa registral, de forma que de ellos dimanen otros importantes principios como el de prioridad-rango o el de especialidad (15); pero, sobre todo, porque, como tendremos ocasión de comprobar, es en relación con ellos donde la posibilidad de confrontación de las normas y criterios urbanísticos con las soluciones **registrales** es más intensa.

Bueno es deshacer, desde el principio, un equívoco que pudiera plantearse: la normativa urbanístico-registral no pretende dotar de publicidad al régimen urbanístico de cada finca. En este sentido sigue siendo válida la opinión de que «la protección del Registro no produce sus peculiares efectos ante ciertos derechos publicados de otra manera» (16). En esa situación estaría la configuración legal del dominio, que vendría publicada por la Ley y que sería cognoscible de este modo: «es el Derecho objetivo y no la situación individual jurídica del Registro quien informa de tales cargas» (17). Por este

su verdadero nombre. ¿La hemos llamado así para que la Administración Urbanística admita la figura?»

(15) Cfr. *ad rem*, GORDILLO CAÑAS, *Bases del Derecho de cosas y principios inmobiliario-registrales. Sistema español*, cit., págs. 595 y sigs. y 648 y sigs.

(16) Así LACRUZ, *op. cit.*, pág. 198.

(17) De nuevo estamos citando a LACRUZ, *op. cit.*, pág. 199. Puede verse también PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos reales. Derecho hipotecario*, II, Madrid, 1999, págs. 563-564: «no se da la protección [del art. 34 LH] porque los derechos o limitaciones pretendidamente no inscritos... en rigor aparecen en el Registro. En efecto, por constituir el contorno ordinario del ámbito de poder que constituye el contenido del derecho de propiedad, inscrita la propiedad (o el derecho respectivo) consta ya suficientemente en el Registro la limitación connatural al derecho inscrito. Y por eso, sin necesidad de expresión registral especial, afectan a terceros (cfr. arts. 26.1.^a y 37.3 LH)». En nota añade: «En cambio, las modificaciones singulares del derecho de propiedad deben inscribirse especialmente para afectar a los terceros protegidos por el artículo 34 LH. Por ejemplo, para que el adquirente

motivo, ciertas apariciones de cuestiones urbanísticas en el Registro pudieran alcanzar una mera significación «de cortesía» para con el adquirente (por ejemplo, en algunas de las notas marginales previstas en esta materia).

Por lo general, no obstante, cuando el urbanismo acude al Registro es: primero, para reflejar una mutación **jurídico-real** motivada por la acción urbanística (por ejemplo, expropiación, cesión de terrenos, cambio de titularidades por consecuencia de los procedimientos de equidistribución); segundo, para garantizar la oponibilidad de algún acto que de suyo no la tiene asegurada, por ejemplo, la tramitación de los actos administrativos o judiciales de aplicación del Planeamiento. Estos actos necesitan sustanciarse con el titular registral, y si quieren asegurar que su resultado final acceda al Registro deben reflejar en el mismo su tramitación para evitar la aparición de terceros adquirentes ignorados en el procedimiento; tercero, en alguno de estos casos, en concreto, en el procedimiento de equidistribución, se distribuyen también las cargas, por lo que a la hora de inscribir su resultado final resulta implicado el principio de especialidad. En el primer tipo de actos, pocos problemas se plantearán porque «las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e independientemente de las urbanísticas» (18). En cambio, el segundo y el tercer caso son mucho más complejos.

En segundo lugar, hemos dicho también que las normas urbanísticas se fundamentan en ideas diferentes a las que permitieron nacer al Derecho registral actual. Queremos referirnos con esto a la frecuente afirmación de que el contexto histórico de la Ley Hipotecaria de 1861, y sus criterios de inspiración, se adscribían a un contexto de liberalismo económico (19). Frente a la visión liberal del Derecho de propiedad, la Ley del Suelo de 1956, formulaba en su Exposición de Motivos propósitos muy diferentes: «si la propiedad

de determinado inmueble sea afectado por los especiales compromisos que el anterior propietario "hubiere acordado con la Administración urbanística competente" y que "se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real", se requiere que estos compromisos "hayan sido objeto de inscripción registral" (cfr. art. 21.1 LS de 1998...).

(18) Así el Preámbulo de las NCRH.

(19) Cfr., por ejemplo, LASO MARTÍNEZ, «Registro de la Propiedad y Urbanismo» en *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, Madrid, 1997, págs. 251 y sigs. En contra, GALLEGO DEL CAMPO, «Ideología y progresismo en la Legislación hipotecaria del XIX», en *RCDI*, núm. 574, pág. 655: «el Registro, en cuanto creación legislativa de la nueva clase burguesa, ha venido a considerarse tradicionalmente como el instrumento técnico más enérgico en la tutela de la propiedad liberal. Frente a un juicio tan apresurado, sostengo aquí que el ordenamiento hipotecario, el sistema registral español, supuso la introducción de un factor correctivo en el régimen individualista del dominio, adelantando o constituyéndose en precedente del Estado interventor y del ejercicio social del Derecho». Para el autor, «la legislación hipotecaria viene así a trascender del individualismo radical que animará más tarde el articulado del Código Civil» (*op. cit.*, pág. 656).

privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad... La Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad, según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lugar a indemnización». Frente a la propiedad liberal, la afirmación, ahora, de su función social incorporada de tal manera al derecho de propiedad que se habla del «estatuto jurídico del suelo» y del «contenido normal» del derecho (20).

En nuestra opinión, las soluciones hipotecarias están dotadas de un alto grado de flexibilidad, y pueden acoger sin excesivas disonancias contenidos legales muy diferentes de cada uno de los Derechos reales que publican (21). La razón de ello es que, como dice el Preámbulo de las NCRH: «la acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas», y este último no pretende hacerse eco del régimen urbanístico de cada finca. No obstante, como existen algunos puntos de conexión y sus normas se inspiran en principios diferentes, habrá que ver si esta profunda transformación del derecho de propiedad afecta o no en gran medida a los principios hipotecarios (22).

(20) Expresión esta última, no obstante, que para DE LOS MOZOS es más metafórica que real y poco ajustada a la garantía constitucional de la propiedad: cfr., *El Derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, Madrid, 1993, págs. 134 y sigs. Desde luego, no está de más un cierto *distanciamiento* ante afirmaciones que muchas veces se pretenden imponer como indudables, cuando lo cierto es que no lo resultan tanto si se analiza lo que ocurre en la realidad. Resulta llamativo el contraste de la llamada función social de la propiedad y la frecuente realidad del urbanismo que «ni sirve para evitar la especulación, ni para mejorar de forma efectiva el entorno urbano, evitando el crecimiento desordenado y anárquico de las ciudades, ni lo que es más grave, para satisfacer las mínimas exigencias de una necesaria justicia social»: así, DE LOS MOZOS en «Modificaciones del Derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas», en *ADC*, 1980, pág. 5.

(21) Así lo había explicado, y no vemos razones para dudar de lo acertado de su juicio, más de diez años antes de la primera Ley del Suelo, la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1944: «Mas a pesar de que la función social, generalmente atribuida a la riqueza inmobiliaria, implica una profunda transformación de su régimen jurídico, no se estima indispensable una honda innovación en nuestros cardinales principios hipotecarios. Y es que el fin económico y social de la propiedad se desenvuelve con independencia casi completa de las normas hipotecarias. Estas, más que al contenido de las relaciones sobre inmuebles, se enderezan, preferentemente, a regular lo concerniente a la titularidad de las mismas. La *fides publica*, base y fundamento de todo sistema hipotecario, lo mismo sirve para dar una mayor movilidad a la tierra que para vincularla, en lo menester, al cumplimiento de los fines mencionados». Según FUENTES SANCHIZ, «En torno al Urbanismo, Política del Suelo y Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 422-423, 1963, pág. 452: «El Registro de la Propiedad... hoy sirve, sin distinción, en el fiel de la balanza, el interés público y el privado».

(22) «¿Estamos seguros de que la técnica registral inmobiliaria actual es adecuada para hacer frente a todos estos problemas? Sinceramente, creemos que no, y habremos de

Una primera conclusión merece destacarse: es posible la conjugación de los principios hipotecarios con los criterios derivados de una nueva concepción del derecho de propiedad y, en este sentido, a la formulación del Preámbulo del Real Decreto de 1997 no puede tachársele de exageradamente optimista, utópica o irreal, pues se situaría en línea con lo que nuestro ordenamiento proclamaba. No debemos ignorar, sin embargo, que en el necesario descenso desde las formulaciones generales a las normas concretas en que esos principios se plasman, se van a producir cuestiones problemáticas; menos que nadie podríamos obviarlos nosotros, que nos hemos propuesto reflexionar sobre este tema con la seguridad de estar pisando sobre un terreno difícil (23).

3. LA Oponibilidad legal o el llamado «PRINCIPIO DE SUBROGACIÓN legal»

La traducción normativa de las ideas urbanísticas sobre el derecho de propiedad que más afectan al conjunto de problemas propios de este trabajo se ha entendido que es, hoy, el artículo 21.1 de la Ley del Suelo de 1998: «La transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiera acordado con la Administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación *jurídico-real*» (24). Prescindiendo por ahora del último inciso, que supo-

ajustarla... ¿qué puede ocurrir, por ejemplo, con la defensa de las titularidades?; ¿qué con la publicidad básica del Registro? Van a chirriar los principios y tendremos que arbitrar fórmulas nuevas, con espíritu generoso, aunque con feroz intransigencia en cuanto se pretenda desconocer los derechos fundamentales que debemos defender»: son palabras de FUENTES SANCHIZ, *En torno al Urbanismo, Política del Suelo y Registro de la Propiedad*, cit., pág. 480.

(23) La dificultad arranca en último término, como subraya DE LOS MOZOS, de que el Derecho urbanístico es un ordenamiento incompleto, con escasa sistemática y poca preocupación por insertarse coherentemente en el conjunto del ordenamiento: cfr. *Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas*, cit., págs. 4-5.

(24) El precepto, con diferentes redacciones pero con parecido contenido normativo, fue el artículo 22 en el TR de 1992; artículo 88 en el de 1976, y artículo 71 en la Ley del Suelo de 1956. No obstante, el último inciso del actual artículo 21.1 constituye una novedad que supone un cambio de orientación importante, como tendremos ocasión de subrayar.

ne un cambio de criterio bastante importante (25), la justificación de la regla instaurada en este precepto es fácil de hacer desde las concepciones sobre la propiedad anteriormente explicadas: si las normas urbanísticas instauran un régimen estatutario de la propiedad urbana, está claro que no estaríamos contemplando relaciones singulares de la Administración con este o aquel propietario, sino vínculos y cargas que afectan permanentemente a los inmuebles; y, en consecuencia, a los sucesivos titulares de los mismos.

No obstante, el criterio legal se ha querido ver por alguno como un ataque frontal a los principios hipotecarios: «la idea que se maneja —se dice— no puede ser más atentatoria al principio de publicidad y, por supuesto, al de seguridad del tráfico jurídico, razón y fundamento de la existencia del Registro de la Propiedad. Las cargas ocultas no pueden nunca perjudicar al adquirente que confía en una situación registral que proclama frente a todos la libertad de una finca» (26). En respuesta a estas afirmaciones se ha destacado que en ellas subyace una concepción sobre el ámbito de la publicidad registral diferente a la de nuestro sistema hipotecario y urbanístico, pues los deberes legales relativos al Derecho de propiedad no se pueden calificar como cargas ocultas (27). Quizá lo que se querría criticar con esta opinión es un sistema urbanístico que, aunque pueda resultar contingente, es el efectivamente instaurado por la Ley y que no choca en sí mismo con el sistema hipotecario, pues éste nunca ha pretendido dar publicidad al contorno legal de los derechos, sino, presupuesto este, publicar la situación de titularidad y cargas de los concretos bienes. Pero, aceptando esto, hay también que decir que no se ha reconocido a la opinión criticada el mérito indudable de haber llamado la atención sobre un precepto que si bien en su formulación más general es aceptable, no lo es tanto en algunas de sus consecuencias. En efecto, los «deberes legales», como es lógico, no son cargas ocultas; pero es que el precepto impone la subrogación también en los actos de aplicación de la Ley, y, en versiones anteriores, la imponía

(25) Cfr. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *loc. ult. cit.*; CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., pág. 128: «hay algo innovador en el artículo 21.1 LRSV, que lo singulariza —de modo positivo, en mi opinión— frente a las normas que en los textos legales precedentes establecían el principio de subrogación o vinculación *propter rem*»; ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 29; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 31.

(26) Así CHICO Y ORTIZ, «LO jurídico y lo urbanístico», en *RDU*, núm. 44, 1975, pág. 64. También REGUERA SEVILLA, «Mecánica de la Ley del Suelo en relación con el Código Civil y la legislación hipotecaria», en *AAMN*, XIV, 1965, pág. 251.

(27) La opinión de CHICO es, dice SÁNCHEZ CALERO, «una defensa a ultranza de la publicidad registral, más allá del ámbito que le es propio. No cabe calificar de cargas ocultas los deberes impuestos a los propietarios por "las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios" (art. 2.1 LS de 1998)»: así en *Aspectos registrales del Proyecto de equidistribución*, cit., pág. 18.

también en los compromisos del propietario con la Administración. En estos dos últimos casos, el fundamento de la norma es mucho menos claro, y sus consecuencias probablemente inaceptables. Algo así ha tenido que reconocer el legislador de 1998, que ha excluido los llamados «compromisos» del propietario con la Administración de la regla general de la subrogación, a menos que se reflejen en el Registro de la Propiedad. Es cierto que la interpretación de esta novedad legal no es nada fácil, por lo que los distintos autores se están manifestando de modos muy divergentes sobre el significado del precepto; sin embargo, en el punto que ahora nos interesa destacar, sí que hay acuerdo: el precepto quiere ser un límite al funcionamiento de la subrogación legal (28).

También nos parece que la doctrina dominante no acierta de modo pleno al pretender explicar el fundamento y el contenido del precepto. A este respecto querríamos matizar algunas cuestiones. La primera, por puramente terminológica, nos parece de menor alcance, aunque no se deba pasar por alto por cuanto su creciente expansión está reclamando que se la contrarreste. Comienza a ser corriente, en efecto, que para referirse al criterio del actual artículo 21.1 se utilice la expresión «principio de subrogación real» (29). Su reciente aparición

(28) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 31: «la norma supone una limitación al principio de subrogación legal establecido en el propio artículo 21. Así, los deberes resultantes de las normas urbanísticas o de los actos administrativos que se dictan en el cumplimiento de las mismas, vinculan al adquirente con o sin apoyo registral. En cambio, los compromisos asumidos voluntariamente por el titular del suelo no afectan al adquirente, salvo en el caso de que consten inscritos»; LÓPEZ FERNÁNDEZ, *La incidencia de la Ley 6/98 en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio*, cit., pág. 482: el precepto pretende «dar eficacia al principio hipotecario de fe pública, según cuya vertiente negativa lo no inscrito no ha de perjudicar al tercero —arts. 32 y 13 de la Ley Hipotecaria—»; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 34: «la fórmula del artículo 21 de la nueva Ley del Suelo trata de evitar que los terceros queden afectados por acuerdos o convenios entre la Administración y el primitivo dueño, que no pueden conocer a través de la publicidad registral. Se trata de contraponer la publicidad "legal" resultante de las normas jurídicas, o del planeamiento, a la necesaria "publicidad registral" de los acuerdos o convenios que tienen su fuente en la vía de la autonomía de la voluntad». Aunque todas estas opiniones son susceptibles de ser muy matizadas, es bueno hacer notar la coincidencia en la finalidad del precepto, lo cual no impide, por otra parte, la divergencia en otros aspectos de su régimen que no es del caso tratar aquí en detalle. Sin embargo, sí que es oportuno hacer una breve consideración sobre este último punto para poner de manifiesto cuál es, a nuestro juicio, la causa de la poca claridad del precepto, que no es otra que la amplitud que había alcanzado en el anterior sistema el principio que ahora se quiere limitar. Por eso van a surgir ahora, de modo inexorable, dificultades a la hora de hacer viable la publicidad registral de unos acuerdos que no siempre se adaptan a lo conocido hasta ahora por la técnica registral. Por eso la norma vale en cuanto principio, pero está necesitada de concreción y desarrollo en las diferentes hipótesis que se puedan presentar en la práctica.

(29) Por lo que conocemos la expresión proviene de GONZÁLEZ PÉREZ, vid., por ejemplo, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1ª ed., 1968, pág. 426. La misma expresión se mantiene en las ediciones posteriores de esta obra.

entre los civilistas debe ponernos en guardia frente a ella (30). Y es que no hay tal subrogación real. No pretendemos ignorar que esta clásica figura haya hecho su aparición con fuerza en el seno del Derecho urbanístico y que, en esos casos, sea legítimo hablar de ella (31). Lo que negamos es que en el precepto que estamos comentando pueda existir subrogación real, pues falta su esencial requisito, la sustitución de una cosa por otra. Aquí sucede todo lo contrario: permaneciendo la cosa, cambia su propietario. La impropiedad, pues, de esta terminología salta a la vista (32).

Otro importante sector de la doctrina considera que en el artículo 21.1 se manifestaría el llamado principio de subrogación legal (33). En relación con esto queremos realizar otra matización. Es cierto que la propia norma habla de la subrogación del adquirente; sin embargo, a pesar de la fuerza descriptiva del término «subrogación», consideramos que su empleo no es correcto, por introducir un concepto excesivamente vago, y, lo que es más importante, por no distinguir los diferentes supuestos a los que la norma se refiere. En nuestra opinión toda interpretación del precepto debe partir de la distinción de dos posibilidades: que sobre el inmueble se pretenda aplicar de forma inmediata y directa una norma jurídica; y que se pretenda aplicar la norma jurídica a través de un acto singular. A la luz de esto se puede decir que si el término «subrogación» se utiliza para describir el hecho de que cualquier adquirente queda vinculado por las consecuencias normativas del Plan se está privando de significado propio al concepto de subrogación. Es innecesario acudir a este concepto para explicar la aplicación de las consecuencias jurídicas de la norma cuando el sujeto cumple o se sitúa en la situación prevista por su supuesto de hecho. En este caso no hay más que la aplicación de la fuerza vinculante

(30) Es usada hoy por MEDINA DE LEMUS, «Subrogación real y urbanismo», en *RCDI*, págs. 564 y sigs., contrastando en este trabajo el estudio conjunto de estas cuestiones, donde no hay subrogación real, de otras en las que sí la hay. También se usa la expresión, alternándola con otras que sí son correctas, en CARRASCO PERERA-CORDERO LOBATO-GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, 2.ª ed., Madrid, 1998, págs. 273 y 275; CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., págs. 133, 140 y 141.

(31) En concreto, en los procedimientos de equidistribución hay subrogación real de las fincas de origen por las de resultado, tal como veremos más adelante.

(32) De ahí que, si acaso se quiere seguir hablando de subrogación, sólo se pueda denominar «subrogación legal», como hacen muchos autores, o «subrogación personal» como recientemente propone SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, Madrid, 1999, pág. 352.

(33) Así ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Madrid, 1995, pág. 301; LÓPEZ FERNÁNDEZ, *La incidencia...*, cit., pág. 463; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 32; LASO MARTÍNEZ, en LASO MARTÍNEZ-LASO BAEZA, *El aprovechamiento urbanístico*, Madrid, 1995, págs. 271 y sigs. Este último autor, no obstante, se cuestiona si el planteamiento tradicional era admisible bajo la legalidad urbanística posterior a 1990.

propia de las normas jurídicas (34). En segundo lugar, cuando no se trata de aplicar una norma jurídica de forma directa (35), es difícil considerar que la llamada «subrogación legal» sea un verdadero principio.

Para nosotros la formulación del artículo 21.1 LS es imprecisa al atribuir idéntica solución a realidades, de suyo heterogéneas, que merecerían un tratamiento diferenciado. En parte, así lo ha reconocido el propio legislador que recoge hoy una auténtica excepción a la oponibilidad legal en los casos en que las cargas urbanísticas de un inmueble deriven de «compromisos» de un propietario con la Administración. Se aprecia con claridad que la Ley está tomando en cuenta que nadie puede quedar vinculado por un acto en el que no intervino (36). Pero cabe criticar a la Ley haber sido muy parca en la enunciación de la excepción que debería tener una formulación más amplia. En efecto, al igual que la directa oponibilidad de los compromisos contraídos con la Administración no resulta lógica, tampoco lo es la oponibilidad, contra el tercero que no fue notificado, de un acto administrativo o de una sentencia. Se deben distinguir, pues, dos hipótesis diferentes, dependiendo de si las consecuencias para un inmueble se derivan directamente de las normas o de si lo hacen de forma indirecta a través de actos singulares que requieran la intervención o la notificación a la parte afectada. Nos parece claro que el concepto de tercero no será admisible en relación con el primer tipo de «limitaciones», pues respecto de las normas jurídicas

(34) Cfr., en este sentido, LACRUZ, *Elementos*, III bis, cit., pág. 201; LASO MARTÍNEZ, en LASO MARTÍNEZ-LASO BAEZA, *El aprovechamiento urbanístico*, cit., pág. 271: «el orden urbanístico es autónomo respecto del sistema registral. Aunque uno y otro recaen sobre los bienes inmuebles, y por tanto es deseable su aproximación, la eficacia de los actos urbanísticos opera al margen del Registro; la publicidad es también independiente y los actos mismos se producen con conexiones aisladas, no sistemáticas»; NÚÑEZ LAGOS (F.), «Dos temas de oposiciones: I. La Propiedad Urbana. II. Urbanismo y Registro de la Propiedad», en *RDN*, 1981, pág. 380; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 30; CARRASCO PERERA-CORDERO LOBATO-GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, cit., pág. 273; ROCA SASTRE-ROCA SASTRE MUNCUNILL, *Derecho Hipotecario*, I, Barcelona, 1995, pág. 289; II, pág. 270.

(35) Desde luego la distinción entre actos con virtualidad normativa y actos sin ella puede ser una cuestión problemática, especialmente en el ámbito urbanístico. Cfr. LACRUZ, *Elementos*, III bis, cit., pág. 200: «resulta... difícil establecer una frontera precisa entre los actos de la Administración que tienen una virtualidad normativa y son eficaces frente a todos sin precisar publicidad registral, y aquéllos que, para tener tal eficacia, deben hacerse constar en el Registro».

(36) Por eso, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 34-35, critica la anterior normativa que no distinguía en este punto. Respecto de las normas anteriores son también interesantes las consideraciones de PRETEL SERRANO, en «La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo», en *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*, Madrid, 1991, pág. 67. En la actualidad, pues, la subrogación tendría dos modos diferentes de actuar en función de los casos: vid. ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 29.

no hay «segundos» ni terceros, sólo «primeros»; el destinatario de las normas es la colectividad (37); en cambio sí que puede ser de aplicación en el otro caso (38).

En descargo o justificación de la indiferenciada formulación legal no se puede alegar que «todas las actuaciones administrativas con incidencia en la situación jurídica de los propietarios gozan de una publicidad característica que se pone de manifiesto mediante el trámite habitual de información pública» (39), porque el trámite de información pública es propio de la elaboración de normas como los Planes Generales, pero no existe, como es lógico, en los actos administrativos o jurisdiccionales. Además bastaría considerar que existen otros principios jurídicos que resultarían afectados sustancialmente si se mantuviera a ultranza la llamada «subrogación»: así la necesidad de que todo acto administrativo sea notificado a los que resulten afectados en sus derechos o intereses (cfr. art. 58 LPC) (40); o así también el principio de la eficacia relativa de la sentencia dictada por la jurisdicción contencioso-administrativa (cfr. art. 86.1 LJ) (41). Pensamos que el recurso a la institución registral permite, entre otras cosas, respetar estos importantes principios, sin merma de la función pública urbanística, y de acuerdo, también, con los principios hipotecarios; es esa la función, en nuestra opinión, de muchos de los mecanismos registrales en materia urbanística.

(37) El uso del término tercero, ya de por sí problemático en el ámbito registral, ofrece especiales dificultades cuando nos referimos a las cuestiones urbanísticas. Cfr. LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Algunos aspectos...*, cit., pág. 1303; MEDINA DE LEMUS, *Subrogación real y urbanismo*, cit., pág. 567; CARRASCO PERERA-CORDERO LOBATO-GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, cit., págs. 273 y sigs.

(38) Aunque después de la sentencia de 20 de marzo de 1997, la materia tenga menor importancia, en la doctrina se conectó la concepción sobre la propiedad urbanística de la Ley 8/1990, con una necesidad de revisión de los criterios tradicionales derivados de la subrogación legal. Nos referimos a la opinión de LASO MARTÍNEZ, *El aprovechamiento urbanístico*, cit., págs. 272 y sigs.: «el nuevo sistema legal [el de la Ley 8/1990] parte, en la consideración de los deberes de urbanizar y edificar, de ser el Plan expresión de una función pública cuyo incumplimiento provoca como consecuencia la sanción, como expresión no rigurosa sino meramente analógica de pérdida de aprovechamiento urbanístico y el desencadenamiento de las medidas de corrección que privan definitivamente al titular de los bienes de su dominio en función del nuevo valor, mediante la expropiación o venta forzosa, sin que incluso el exceso de precio obtenido por la venta forzosa respecto del valor urbanístico pertenezca al dueño sino a la Administración urbanística actuante» (pág. 272). Tras ocuparse con detalle de la materia, termina preguntándose: «¿hasta qué punto pueden oponerse a terceros adquirentes de buena fe o a los titulares del dominio desmembrado o dividido o a los acreedores hipotecarios unos efectos tan terminantes, cuando el sistema de seguridad jurídica arbitrado por el Estado ... no revela la existencia del incumplimiento o la iniciación al menos del procedimiento adecuado?» (pág. 276).

(39) Así LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Algunos aspectos...*, cit., pág. 1304.

(40) Sobre la materia, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1993, págs. 555 y sigs.

(41) Vid. *op. ult. cit.*, tomo II, págs. 639 y sigs.

La exposición anterior permite explicar por qué la regulación del régimen registral de las cuestiones urbanísticas tienda a concentrarse en aquellos aspectos en los que puede realizar una más eficaz aportación desde el punto de vista urbanístico: en todas las cuestiones procedimentales. De ahí también que la doctrina se muestre abiertamente en contra del uso del Registro en la fase de planeamiento (42). Y es que el uso del Registro en zonas en las que su publicidad no tiene nada que aportar a la oponibilidad de lo inscrito, no se adecua bien a la finalidad de la publicidad registral ni al efecto asignado a la misma por la Ley (43).

Es peligroso, pues, asumir la condición de principio de la llamada «subrogación legal» porque se la podría utilizar para resolver, sin profundizar en el supuesto de hecho, cualquier caso que se pueda presentar, desvirtuando la necesaria visión de conjunto y el fundamento, o la carencia de él, del efecto que se pretende describir con esa expresión.

4. LA DENOMINADA «PUBLICIDAD NOTICIA PURA»

La consideración que al Gobierno le merecen sus propias normas reglamentarias y que expone en el Preámbulo, es que no se apartan de los principios que resultan propios de la institución registral, ni desvirtúan el significado de ésta. Hasta qué punto ello sea cierto, no se podrá decir hasta que no examinemos con algo más de detenimiento dichas normas, pero nosotros, de algún modo, ya hemos abocetado nuestra opinión: el tratamiento registral en materia de urbanismo vendría a tener interés para garantizar la oponibilidad frente a todos de los actos que, de suyo, no la tendrían, y carece por completo de interés en los casos en que esa oponibilidad fuera connatural a la limitación o carga que grave sobre la propiedad.

Esta propuesta choca con una opinión frecuentemente sostenida en la doctrina reciente, según la cual en el Derecho registral habría hecho apari-

(42) Cfr. ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 75. Aunque verdaderamente lo relevante no sea la fase en que nos encontremos, sino el origen de la limitación urbanística. Ello explica que pueda tener sentido el recurso al Registro de la Propiedad cuando el origen del planeamiento no sea una norma, sino un acuerdo del particular con la Administración. En cuanto a este último punto: vid. GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 30 y sigs.

(43) Ello explica también que cuando el legislador ha recurrido a una publicidad registral superpuesta a la derivada de la Ley y sin eficacia propia, el recurso práctico al Registro haya sido muy escaso. Baste recordar ahora la inscripción de los arrendamientos urbanos bajo las leyes anteriores a la actualmente vigente, que es normalmente calificada de inútil, pues no añade nada a la oponibilidad del arrendamiento frente al adquirente: cfr. últimamente GORDILLO CAÑAS, «El objeto de la publicidad en nuestro sistema inmobiliario registral: la situación jurídica de los inmuebles y las limitaciones dispositivas y de capacidad de obrar del titular», en *ADC*, 1998, págs. 605, 618 y 631.

ción, junto con el genuino principio de publicidad, una nueva forma de publicidad a la que se la denomina «publicidad noticia pura» (44). Con independencia de que este tipo de asientos sin efectos publicitarios, sino de «mera cortesía», para con el tercero, no es propiamente un fenómeno nuevo en el régimen **registral**, es cierto que tiene alguna presencia en el ámbito urbanístico. La idea **vendría** a tener su arranque legal en el párrafo tercero del artículo 309 del TR de 1992 (45): «se harán constar mediante nota marginal los demás actos y acuerdos a que se refiere el artículo 307. Salvo que otra cosa se establezca expresamente, las notas marginales tendrán vigencia indefinida, pero no producirán otro efecto que dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiera el título que las originara». Cierta parece, a la vista de este precepto, la aparición de esta «publicidad» carente de efectos, pero debe notarse que la norma que acabamos de citar tiene un evidente carácter limitado. Limitado, en primer lugar, porque se refiere a uno sólo de los diversos tipos de asientos que pueden producirse en materia urbanística; mucho más si atendemos a que la nota marginal es un asiento que no siempre tiene, en general, efectos publicitarios positivos. También, en segundo lugar, porque se refiere solamente a algunas de las notas marginales en esta materia (46). Por tanto, nada hay aquí que pueda apoyar la idea de que estamos ante un principio general; más bien parece lo contrario: la Ley está contemplando una excepción a la que sería eficacia normal de los asientos también en materia urbanística.

Por demás, ni siquiera los autores que se hacen eco de la aparición de la publicidad noticia pura, defienden a ultranza que los asientos en materia urbanística carezcan absolutamente de efectos, tal como la coherencia con esa denominación impondría (47). Incluso entre los autores más favorables a este

(44) Cfr. ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 30 y sigs., y allí otras referencias. De nuevo, puede verse este mismo autor en *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 489 y sigs. También SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del Proyecto de equidistribución*, cit., págs. 17 y sigs.

(45) El precepto permanece vigente tras la STC de 20 de marzo de 1997 y la LS 1998.

(46) Es significativo que, según el Preámbulo, la regulación reglamentaria no «trata de regular cualesquiera manifestaciones de este asiento en la materia urbanística, puesto que a lo largo del texto existe ya una profusa referencia a las mismas». Por otra parte, hay que tener en cuenta que el artículo 309.3, en relación con los números 1 y 2, permite afirmar que sólo pueden reflejarse por nota marginal dos tipos de actos: «las condiciones especiales de concesión de licencias» y los «actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico».

(47) LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Algunos aspectos...*, cit., pág. 1304: «a pesar de lo que pudiera sugerir la denominación que ha adquirido fortuna, tampoco nos encontramos ante un mero anuncio que complementa las otras formas de avisar a los terceros acerca del proceso en marcha»; ROMERO CANDAU, en ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, VII, cit., pág. 71: «en muchas ocasiones la ley no proclama directamente un efecto específico, pero puede producirse de manera solapada».

tipo de publicidad, se acepta que en el ámbito urbanístico también actúan las formas tradicionales de publicidad (48). Se llega a plantear, por quien viene siendo considerado uno de los principales valedores de la publicidad noticia pura, si el recurso creciente al Registro de la Propiedad por las normas urbanísticas no obliga a replantearse los términos en que habitualmente se ha venido entendiendo el principio de «subrogación legal» (49).

¿Cuál puede ser la finalidad de esta publicidad sin eficacia sustantiva? A favor de ese tipo de publicidad se argumenta con base en «la conveniencia de utilizar el Registro para facilitar el conocimiento general de determinadas situaciones urbanísticas, sobre la base de que resulta indispensable, para el mantenimiento de la legalidad urbanística y la fluidez del tráfico, utilizar todos los resortes de que dispone el Estado para que los agentes del mercado y los adquirentes de inmuebles sepan con seguridad de la existencia de determinadas limitaciones objetivas en el contenido objetivo del derecho al que pretenden acceder» (50). ¡Por la boca muere el pez!: si se quiere que los adquirentes «sepan con seguridad», parece inadecuado un sistema que no se compromete con el contenido de lo publicado. Si además esa publicidad sólo

(48) ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 34: «en la interpretación específica de la novedad legal citada se plantean, sin embargo, todo orden de problemas, puesto que los asientos previstos en la Ley pueden originar, además de la simple divulgación de determinadas previsiones urbanísticas, otros efectos de la publicidad simple, dirigida a evitar el nacimiento de una tercería protegida o inatacable, e, incluso, efectos de publicidad ordinaria, es decir, de protección directa del titular registral... Por tanto, será necesario en cada caso precisar debidamente los efectos de cada asiento».

(49) Cfr. LASO MARTÍNEZ, en *El aprovechamiento urbanístico*, cit., pág. 272.

(50) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 494. En apoyo de esa opinión cita unas palabras de LASO MARTÍNEZ, con algunas omisiones que impiden la comprensión del texto. La transcripción correcta es la siguiente: «la institución registral es parte integrante de la estructura de Derecho proclamado por la Constitución, del mismo modo que lo es la institución notarial. Al formar parte ambas de las instituciones de un Estado de Derecho, no es concebible que alcancen protección ante ellas actos que se acojan a su régimen si estos actos carecen de legitimidad en cualquiera de los ámbitos de que procedan, como es el urbanismo»; así en «La inscripción de declaraciones de obra nueva en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo, de 25 de julio de 1990», en *RCDI*, núm. 601, 1990, pág. 527. No obstante, debe advertirse, lo hace el propio ARNÁIZ, que esta opinión se expresa en relación con las declaraciones de obra nueva, es decir, en un ámbito en el que tradicionalmente se ha venido entendiendo que el Registro se hace eco de situaciones de mero hecho, sin comprometerse ni con su veracidad ni con su legalidad, por tanto, sin producir la eficacia típica registral de protección a los terceros. El sistema actual exige unos requisitos adicionales que de alguna manera dificulten el acceso al Registro de construcciones ilegales, pero no añade un plus de legitimación a dicha construcción (en contra de este último extremo, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 637). Por estas razones y por la propia formulación literal del argumento, no creemos que las palabras de LASO se puedan extrapolar a otras materias.

se refiere a «determinadas limitaciones», estaríamos aceptando un conocimiento simplemente parcial de las mismas, lo cual también contradice esa seguridad (51). Pero además, siendo el Registro una institución a la que las fincas acceden de forma voluntaria, se estaría aceptando que sobre las fincas no inscritas no pudieran constar las circunstancias urbanísticas. Por otra parte, si la omisión de la inscripción de la materia inscribible fuera absolutamente irrelevante, no se ve qué estímulo existiría para la inscripción, por lo que, en definitiva, el sistema estaría abocado al fracaso.

No nos parecen concluyentes otras razones aducidas por ARNÁIZ (52) en favor de la publicidad noticia pura: «la trascendencia, cada vez mayor, de la delimitación normativa del contenido económico de la propiedad inmueble y la necesidad de que tal delimitación tenga el máximo grado de difusión»; de acuerdo, pero ¿por qué a través del Registro y con esos limitados efectos? «También se ha señalado como argumento la propia implantación social del Registro. Es evidente la conveniencia de que una institución constantemente consultada en el tráfico privado, colabore con la actividad de la Administración urbanística en la divulgación de aquellas circunstancias cuyo conocimiento resulta esencial para el adquirente de derechos, aunque no refuercen en absoluto su adquisición». Sí, en cuanto a la justificación general: necesidad de que el Registro colabore con la Administración urbanística, pero ¿por qué abandonando sus postulados propios que, en definitiva, son los que le han dado su actual implantación social? ¿No sería mejor que, sin apartarse de ellos, colabore en lo posible dejando para otras instituciones el resto, teniendo en cuenta que, por más que se quiera, al Registro le compete en esta materia un papel limitado?

Finalmente, si se atiende a las hipótesis reguladas por las NCRH, se advierte con claridad que la principal aportación del Registro se refiere a materias o aspectos procedimentales que obtienen del pronunciamiento registral una oponibilidad frente a cualquier adquirente de la que naturalmente carecen. Nada parece indicar que se pretenda usar el Registro como vehículo de publicidad de las especificaciones normativas de la propiedad que son las verdaderamente interesantes para los efectos publicitarios que se dice que se pretenden conseguir (53).

(51) ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 495, insiste en que «el régimen de publicidad noticia pura que tratamos no puede aplicarse de forma universal ni inmoderada, pues podría provocar efectivamente una cierta desvirtuación del contenido del Registro». Supone, nos parece, esta actual toma de postura, una inconfesada rectificación respecto de anteriores opiniones menos matizadas: «a mi juicio no existe peligro alguno en que el sistema registral se amplíe a estas nuevas posibilidades»: así en *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 31, nota 5.

(52) *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 31-32.

(53) De hecho, el propio ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 32 y sigs., reconoce que en relación con las normas legales, reglamentarias y

Por los anteriores motivos, entendemos que la norma restrictiva de los efectos de los asientos en materia urbanística no se puede extrapolar más allá de los casos que expresamente contempla (54). Por otra parte, como norma excepcional que es, debería interpretarse de forma estricta (55). Pero, llegado este momento, es preciso descender desde las cuestiones de principio a la utilización concreta del Registro en materia urbanística, lo cual nos permitirá valorar la corrección o incorrección de las anteriores afirmaciones.

Planes de Ordenación, «no es necesario, en principio, que las determinaciones que contengan sean objeto de publicidad registral. Ahora bien, dado que ni la norma ni el Plan de ordenación territorial se refieren a fincas determinadas, sino que contemplan el suelo en función de su capacidad de acogida de determinados usos o de las limitaciones imperativas en el ejercicio del derecho de propiedad, la cuestión se plantea cuando se pretende conocer, respecto de una finca determinada, la situación prevista genéricamente en el Plan para un sector de suelo. Normalmente no se suscita ningún problema especial, puesto que el titular dominical que conoce exactamente la situación de la finca, los datos para su identificación registral y el contenido del Plan puede concretar respecto de aquélla el contenido de éste. Sin embargo, cuando "la situación urbanística de la finca", término que utiliza expresamente la Ley, se matiza y concreta en un acto administrativo o jurisdiccional determinado, como una licencia, una Resolución o una sentencia, el conocimiento de lo acordado no lo proporciona el Plan, puesto que no se refiere a fincas determinadas, ni tampoco el Registro, a menos que en este último caso se instrumenten las medidas necesarias para que el acto o la Resolución accedan al folio registral, si bien con un sistema de publicidad adaptado a lo pretendido, es decir, la mera divulgación de la situación urbanística antedicha». Sin embargo, un poco más adelante reconoce que esa conclusión no se puede generalizar, y que de los asientos pueden derivarse efectos publicitarios más intensos por lo que «será necesario en cada caso precisar debidamente los efectos de cada asiento»; y es que, añadimos, ¿es posible entender oponibles frente a cualquier adquirente unas consecuencias que ni publica el Plan ni el Registro, sino que se deducen de actos singulares? ¿Puede estar dotada la publicidad en el Registro de estos actos de tan escasos efectos cuando su función es tan importante? Evidentemente que no, y es que, probablemente, haya una confusión de fondo sobre el objeto de la publicidad en este caso: el Registro no publica aquí la limitación urbanística sino la tramitación del acto lo que es muy diferente.

(54) También en sentido crítico CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., págs. 224-225: «en cuanto a la efectividad, entendemos que la expresión legal resulta bastante minusvaloratoria... tiene difícil encaje en nuestro sistema hipotecario esa pretendida limitación de efectos que a nada conduce y sí puede originar litigios tan innecesarios como evitables. Por ello nos permitimos modestamente criticar esa tacaña expresión legal y entendemos que en todo caso serán prevalentes los principios hipotecarios de nuestro sistema en aras de la seguridad jurídica dimanante de la publicidad de los asientos registrales».

(55) No estaría de acuerdo con esta conclusión ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 489, que reconoce que la extensión de este tipo de publicidad ha sido obra de la doctrina.

III. EL PAPEL DEL REGISTRO DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EQUIDISTRIBUCION

1. SIGNIFICADO INSTITUCIONAL DE LA EQUIDISTRIBUCIÓN

Hemos destacado anteriormente que el Real Decreto quiere actuar preferentemente en aquellos ámbitos del urbanismo que permiten la puesta a disposición del mercado de nuevo suelo, lo cual demuestra la importancia que, en la filosofía institucional de esta materia, tienen las cuestiones que vamos a tratar en este apartado. Son, en efecto, los procedimientos de equidistribución los que de modo ordinario permiten la incorporación efectiva de nuevo suelo a los mercados inmobiliarios (56), además de tener una gran trascendencia **jurídico-real**, de ahí que esta materia necesite de la presencia del Registro de la Propiedad (57).

Al hablar del significado institucional de los distintos procedimientos de equidistribución, queremos referirnos al papel que cumplen en relación con la propiedad y los demás derechos sobre los inmuebles y con el mismo Registro. No queremos examinar los mecanismos o procedimientos en sí mismos, sino sólo su trascendencia **jurídico-real**, en cuanto se traduzcan en elementos con cierta relevancia para el acceso al Registro de este tipo de actos. Nos parece que otra cosa sería entrar en materias directamente urbanísticas para cuyo tratamiento otros están más capacitados que nosotros. Además la actual dispersión legislativa en esta materia haría prácticamente inabarcable el tratamiento profundo y detallado de estos procedimientos (58).

(56) En este sentido se puede afirmar, con razón, que las normas urbanísticas son fundamentalmente «procesales». Cfr. DE LOS MOZOS, *Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas*, cit., pág. 6: «Como las normas urbanísticas son fundamentalmente normas procesales, se mueven muchas veces dejando atrás un vacío sustantivo, pues los derechos y facultades que protegen, aunque aparezcan dotados de una intensa vida procedimental, no se hallan delimitados ni definidos convenientemente»; y más adelante añade: «los derechos de propiedad, unos antes, otros después, atravesando el túnel más o menos largo del proceso urbanístico, recobrarán casi por completo su contenido pleno, en virtud de la idea pandectista de la elasticidad del dominio, como dice J. Martín Blanco, a que responde el concepto de propiedad que preside el artículo 348 del Código Civil» (pág. 10).

(57) Así SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 51; CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 153: «El Plan en sí mismo, por su aspecto normativo y por ser un evento más o menos de futuro, no parece muy adecuado para entrar en el ámbito de la publicidad registral. En cambio, cuando se procede a su ejecución y puesto que ésta repercute en el dominio y demás derechos reales sobre fincas concretas, la publicidad que presta el Registro es ya no sólo conveniente sino indispensable».

(58) Además la excusa propuesta en el texto viene avalada por el propio Real Decreto que regula unitariamente la cuestión bajo el rótulo de «Proyectos de equidistribu-

Interesa destacar, en cambio, que cualquiera de los procedimientos tiene como objetivo último realizar una «reorganización de la propiedad» (así, literalmente, el art. 6 de las NCRH) y los demás derechos sobre los inmuebles. Viene a significar esa reorganización un mecanismo necesario para dotar a la ciudad de los equipamientos previstos en el Plan redistribuyendo su incidencia entre todas las fincas afectadas (59). Desde el punto de vista jurídico, esta reorganización se verifica sustituyendo las fincas originarias por las fincas de resultado (60), aunque es posible que alguno de los derechos que recaían sobre las fincas originarias se declaren extinguidos y queden sustituidos por una compensación económica.

Interesa destacar que la equidistribución constituye un acto administrativo (61), en el que pueden intervenir los interesados con mayor o menor protagonismo según los distintos sistemas. El mínimo de «intervención» de cada interesado vendrá representado, según el artículo 7.11 NCRH, por la notificación en el expediente, lo que le permitirá actuar en defensa de sus intereses (62). Constituye este requisito un elemento esencial a la hora de autorizar el acceso a los libros registrales del acto definitivo de equidistribución.

ción». Como se dice con acierto: «En la denominación genérica de proyecto de equidistribución se engloban todos los sistemas de actuación previstos por las legislaciones autonómicas y dirigidos a la ejecución del planeamiento urbanístico»: así SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 51.

(59) «Todos estos sistemas tienen una finalidad común, el reparto equitativo de beneficios y cargas... se trata de evitar, pues, que la calificación y destino de las fincas afectadas, previsto por el planeamiento, beneficie a unos propietarios en perjuicio de otros. Además, resulta de equidad la participación de la colectividad en la plusvalía generada por las previsiones del planeamiento»: SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 51.

(60) Es este el ámbito propio del llamado principio de subrogación real. Se recordará que anteriormente hemos criticado la inadecuada utilización de este término para referirse a los efectos legales de las normas. Aquí, en cambio, tendría plena aplicabilidad el concepto anterior. Vid., SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 53: el procedimiento culmina «con el traslado de las titularidades relativas al dominio y demás derechos reales, existentes sobre las fincas de origen, a las correspondientes fincas de resultado, salvo cuando se trate de titularidades, derechos y cargas declarados expresamente incompatibles con las determinaciones del planeamiento».

(61) Cfr. en este sentido, SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 53.

(62) En relación con los requisitos personales nos gustaría hacer una única observación en relación con el artículo 10.2 NCRH. Dice así en su última parte: «Si el titular de la finca de origen estuviere en ignorado paradero, la defensa de sus intereses, durante la tramitación del proceso, corresponderá al Ministerio Fiscal, salvo que el ausente tuviese designado representante con facultades suficientes». Está claro que no se trata en esta norma del declarado ausente: así SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 86; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 212. No obstante, la hipótesis a la que se refiere el precepto reglamentario no nos parece diferente a la del artículo 181 del Código Civil, que provee a la

2. REFLEJO REGISTRAL DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO:
FUNDAMENTO Y EFECTOS

El Preámbulo del Real Decreto es consciente de la importancia de esta materia, por eso declara que en las normas «se contemplan especialmente los requisitos y los efectos de la nota marginal de iniciación del expediente de reparcelación o de afección de los terrenos comprendidos en una unidad de ejecución al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema de compensación» (63).

A nosotros, como es lógico, nos deberá servir el estudio de esta importante nota, para verificar cuáles son los efectos de la publicidad registral en materia urbanística. En concreto, ¿cuál es el significado y el régimen de esta nota marginal? La doctrina especializada venía insistiendo, con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto, en que estas notas tienen la virtualidad «de servir de notificación de la existencia de un procedimiento determinado a titulares que ingresan en el Registro, con posterioridad a su fecha» (64). Se fundamentaba esta opinión en la letra del artículo 102.3 del RGU, según la cual «los interesados que hagan constar su derecho en el Registro con posterioridad a ella no tendrán que ser citados preceptivamente en el expediente. No obstante, si se personasen en el mismo, seguirán con ellos las sucesivas actuaciones». Hoy, derogada esta última norma, se suele mantener esa misma eficacia (65), que correspondería a un efecto registral típico: dar a conocer las vicisitudes que afectan a los derechos inscritos. Y es que, practicada la nota marginal, una posterior alteración en la titularidad, no tenida en cuenta en la decisión definitiva del expediente, no impediría la inscripción de la reorganización de la propiedad (66).

representación y defensa de los asuntos del desaparecido no declarado ausente. En cambio, las consecuencias jurídicas de ambas normas son distintas: la norma legal confiere al Juez la facultad de nombrar un defensor, mientras que la reglamentaria confiere directamente al Ministerio Fiscal las facultades de defensa. No vemos el modo de conciliar el precepto reglamentario con la norma jerárquicamente superior del Código.

(63) La referida nota marginal constituye una previsión establecida en el TR de la LS de 1992, en su artículo 310.

(64) Así ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 225; GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, cit., págs. 192 y sigs.

(65) Así GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 85-86, aun reconociendo que el nuevo Reglamento no es muy explícito en este sentido; LÓPEZ FERNÁNDEZ, *La incidencia...*, cit., pág. 484; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 58; ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 75.

(66) Los artículos 310.4 TR LS 92 y 14 NCRH establecen la «cancelación» de los asientos posteriores a la fecha de la nota. Interesa precisar que esta «cancelación» no significa la extinción del derecho del adquirente, pues existe un procedimiento específico

A partir de normas como las anteriores, de forma casi imperceptible, llega la doctrina a afirmaciones cuya corrección no nos parece tan evidente. Explican algunos autores que el fundamento del precepto de la LS y de las normas concordantes de las NCRH, «es hacer recaer sobre el nuevo titular las consecuencias de su actuación cuando negligentemente omite poner al tanto a la Administración del hecho de su adquisición y no le aporta los títulos correspondientes» (67). No nos cabe duda de que esta opinión viene hoy propiciada por el mismo Preámbulo de las NCRH: «destaca con mayor rigor, si cabe, la cancelación de aquellos asientos que siendo posteriores a la fecha de la nota marginal corresponden a titulares que no se han personado en el expediente de equidistribución» (68).

En las anteriores palabras no vemos más que un exceso retórico motivado por el afán de justificar la solución normativa. Este presunto fundamento de la norma no es tal y no debería tenerse en cuenta en su interpretación, pues analizando las cosas con atención se aprecia que la aplicación del precepto no depende, en absoluto, de la negligencia o del incumplimiento

para adecuar el Registro a la realidad; ni siquiera lo pone en el peligro de la posible aparición de nuevos titulares registrales que traigan causa de su transmitente y que vayan a pretender mantener su adquisición, porque esa llamada cancelación produce el cierre registral del folio correspondiente a la finca de que se trate: así el artículo 310.4.d) LS 1992 y artículo 17.4 NCRH. La explicación de que se haya adoptado este sistema nos la ofrece la doctrina: sin él «la inscripción de cualquier título posterior a la iniciación del proyecto, no tenido en cuenta en la tramitación del expediente, provocaba la imposibilidad no sólo de inscribir la finca de resultado a favor del titular inicial de la finca de origen, sino, además, de practicar los asientos correspondientes al resto de las operaciones contenidas en el proyecto, lo que generaba toda clase de inconvenientes y perjuicios, no sólo a los propietarios implicados en el proceso, sino a los propios intereses públicos. Además, tal circunstancia provocaba una constante presión para la inscripción parcial de las operaciones de equidistribución, mediante la solicitud de que el acceso al Registro del expediente se refiriera solamente a las fincas de resultado adjudicadas al titular de la finca de origen cuya situación registral no se hubiese alterado, de forma que los asientos correspondientes a las fincas de resultado afectadas por el problema se inscribiesen más adelante mediante el consentimiento prestado por el nuevo titular de la finca de origen»: así ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 342.

(67) Así ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 342-343. Insiste en esta correlación de ideas: negligencia y consiguiente sanción en *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit. sub artículo 14, pág. 144. GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 86, habla de falta de diligencia; LÓPEZ FERNÁNDEZ, *La incidencia...*, cit., pág. 484, sostiene que la nota hace recaer sobre los adquirentes «la carga de personarse» en el procedimiento en curso; FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, Madrid, 1995, pág. 47; CORRAL GUYÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., págs. 177-178; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 59.

(68) De ahí que se entienda que cuando el proyecto de equidistribución aprobado toma en cuenta al nuevo titular, eso será por existir una «presunción legal», según la cual dicho adquirente ha aportado su título de adquisición al **Órgano** actuante: así ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 343.

to de alguna carga por el adquirente. Se puede ver con claridad en la hipótesis de que la Administración conozca la transmisión de la finca, porque se la notificó, pero sin embargo no tenga en cuenta dicha circunstancia en el Proyecto finalmente aprobado. Para la doctrina está claro que «en tal circunstancia, sin perjuicio de la reclamación de la indemnización correspondiente por el anormal funcionamiento de los servicios públicos, la cuestión no afectaría a la calificación registral» (69); es decir, que, en definitiva, el proyecto se podría inscribir. Estamos de acuerdo con que el acceso del proyecto al Registro no se puede denegar en este caso, a tenor del artículo 14.2 NCRH: «Practicada la nota... si el proyecto adjudicara las fincas de resultado a los que eran titulares de las fincas de origen en el momento de la expedición de la certificación y de la práctica de la nota marginal a que se refiere el artículo 5, la inscripción se llevará a cabo a favor de dichos titulares y se cancelarán las inscripciones de dominio de fecha posterior a la de la nota, cualquiera que sea la fecha del título en cuya virtud se hubieren practicado». Pero, si se acepta esta solución, el fundamento de la norma no puede ser hacer recaer sobre el titular las consecuencias de una actuación negligente que, por hipótesis, aquí no existe.

Podría añadirse otro caso en que ni siquiera hay negligencia por parte del **Organo** actuante en la equidistribución: practicada la nota y produciéndose una posterior enajenación de la finca, el adquirente que inscribe en el Registro, notifica dicha adquisición a la Administración cuando el expediente ha sido ya aprobado o se encuentra, incluso, camino del Registro para su inscripción. Finalmente, nos confirma en esta opinión la inviabilidad práctica de la contraria. En efecto: ¿cómo podría el Registrador entrar a calificar la diligencia o negligencia del adquirente, es decir, si notificó o no a la Administración su adquisición?

Y es que, si la norma quiere fundamentarse en la negligencia del adquirente o en el incumplimiento de una carga por su parte, habría que afirmar la escasa precisión de su desenvolvimiento; sin embargo, si se prescinde de la necesidad de calificar la conducta del adquirente, la norma resplandece claramente en su fundamento: se trata de una manifestación más de la oponibilidad de lo inscrito y de inoponibilidad de lo no inscrito (70). Ciertamente los supuestos normales contemplarán hipótesis de

(69) Así ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 349.

(70) Así SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., págs. 58-59: «así se evita la posibilidad de la aparición de terceros hipotecarios que puedan hacer valer el principio de inoponibilidad de lo no inscrito del artículo 32 de la Ley Hipotecaria»; FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., págs. 30-31, sostiene que el precepto impediría de aparición de un tercero protegido por el principio de fe pública registral del artículo 34 LH. Nos parece más correcto, como sostenemos en el texto, hablar del principio de inoponibilidad.

negligencia del adquirente, pero en otras no se podrá apreciar culpabilidad ni negligencia alguna.

En nuestra opinión, pues, el efecto de la nota marginal será publicar la existencia de un procedimiento que afecta a una finca determinada. En razón de esta publicidad, ningún adquirente podrá eludir los efectos del expediente alegando el desconocimiento de su tramitación. Estamos ante la típica eficacia positiva de los asientos registrales (71).

La cuestión más interesante, en relación con la nota marginal de inicio del procedimiento, se presenta cuando no se haya practicado. En la doctrina la eficacia de esta nota se ha calificado a veces como de mera publicidad noticia (72), y otros añaden que la ausencia de esta nota «no impide la prosecución de la gestión urbanística» (73). Pero no nos debemos llamar a engaño por esas o parecidas opiniones: lo único cierto que se puede afirmar es que si no hubo nota marginal, o la misma ha perdido vigencia por el transcurso del tiempo (cfr. art. 5.2 NCRH), las cosas se complican para el proyecto de equidistribución, pues, en último término, si pretende acceder al Registro un proyecto en el que no se tuvo en cuenta al titular registral, el Registrador estará en la obligación de denegar el acceso (74). En esta hipótesis, la aplicación del principio de inoponibilidad de lo inscribible no inscrito tiene lugar, según explica SÁNCHEZ CALERO (75), no porque la limitación urbanística no figure en el Registro, sino porque el expediente urbanístico referido a una

(71) «La cognoscibilidad del Registro origina que la nota publique el procedimiento en trámite»: así CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 179.

(72) Así LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Algunos aspectos de las normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre la inscripción de actos de naturaleza urbanística*, cit., pág. 1312.

(73) DEL POZO CARRASCOSA, *El sistema de compensación urbanística*, Madrid, 1993, pág. 97. Este autor sigue las opiniones de GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, Madrid, 1987, pág. 207.

(74) Es también la opinión de CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 179: «si no se hiciese constar la nota de iniciación, todo titular posterior podría basarse en la protección del artículo 32 de la Ley Hipotecaria: lo no inscrito no perjudica a terceros». Para LÓPEZ FERNÁNDEZ, *Algunos aspectos de las normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre la inscripción de actos de naturaleza urbanística*, cit., pág. 1305: «si las actuaciones se tuvieron con el titular anterior y no existe publicidad, la Administración se arriesga a soportar una especial aplicación del principio de tracto sucesivo. El resultado será la denegación del acceso al Registro del resultado final de ese expediente». Vincula este efecto al principio de tracto sucesivo, PRETEL SERRANO, *La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, cit., pág. 80. Para GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes del suelo*, cit., pág. 207: «omitida la nota... habrá que notificar a los propietarios, aunque sean terceros adquirentes».

(75) *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 60.

finca concreta ni ha sido notificado a su titular, ni ha accedido al Registro a través de la nota (76). Y es que, añadiríamos, el objeto de la publicidad de la nota no es el régimen urbanístico de la finca, sino la existencia de un concreto procedimiento sobre ella.

3. LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE EQUIDISTRIBUCIÓN

Los procedimientos de equidistribución precisan la intervención del Registro de la Propiedad en cuanto a su resultado final; la finalidad y función de esta institución es la reorganización de la propiedad, por lo que se tiene que arbitrar el acceso del Proyecto al Registro como un mecanismo esencial. Como dice el Preámbulo de las NCRH, «si la acción urbanística en sí misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias surge un punto de contacto de necesaria coordinación»; claramente nos encontramos situados en el punto al que se refiere el texto.

En la doctrina suele considerarse que la inscripción en el Registro del Proyecto de equidistribución tiene eficacia meramente declarativa: el cambio real se produce al margen del Registro (77). Sin embargo, como excepción al criterio general de nuestro Derecho, se afirma la obligatoriedad de este tipo de inscripciones por aplicación del artículo 169 Ley del Suelo (TR 1992, vigente en la actualidad) (78). El fundamento de esta obligatoriedad se entiende que es «la necesidad de que el Registro de la Propiedad recoja las profundas modificaciones, físicas y jurídicas, operadas en las fincas incluidas en la unidad de ejecución y dirigidas a conseguir el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los titulares afectados por el planeamiento» (79).

En nuestra opinión se puede precisar algo más la idea anterior: es evidente la hondura de las transformaciones jurídico-reales que un Proyecto de equidistribución provoca, pero ese hecho, por sí mismo, no es una justificación suficiente de que la Ley haya impuesto la obligatoriedad de la inscripción. La

(76) Evidentemente, como señala este mismo autor, la solución del problema pasará por reponer las actuaciones al momento en que se omitió el trámite.

(77) Así ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 332; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del Proyecto de equidistribución*, cit., pág. 111.

(78) En este sentido de la obligatoriedad: GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, ed. 1993, pág. 1319; ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 332; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del Proyecto de equidistribución*, cit., pág. 111; POZO CARRASCOSA, *El sistema de compensación urbanística*, cit., pág. 83; FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., págs. 35 y 45.

(79) Así SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del Proyecto de equidistribución*, cit., pág. 111; también lo justifica POZO CARRASCOSA, *loc. ult., cit.*, en «la trascendencia real del proyecto de compensación»; ideas parecidas en FUERTES, *loc. ult. cit.*

explicación última es que esa profunda transformación afecta directamente al interés público, y ese interés debe quedar garantizado por la publicación en el Registro: así se garantiza la cognoscibilidad frente a todos de la reorganización de la propiedad. Téngase en cuenta que la nota marginal de inicio del procedimiento de equidistribución tiene una eficacia temporalmente limitada, transcurrida la cual dicho procedimiento dejará de ser oponible a los adquirentes que no tuvieron otro medio de conocerlo; por eso, caso de no acceder al Registro el Proyecto aprobado, pudieran aparecer terceros adquirentes que, trayendo causa de los titulares registrales, pudieran legítimamente ignorar las mutaciones jurídico-reales producidas en virtud del Proyecto. Ese efecto, que puede resultar admisible cuando los intereses en juego son meramente privados, sería inaceptable que comprometiera los intereses públicos: es para intentar impedir la aparición de terceros protegidos por lo que se declara obligatoria la inscripción.

De acuerdo con la naturaleza propia de la equidistribución como reparto de derechos y cargas, debe aparecer en el Proyecto «la cuota que se atribuya a cada una de las fincas de resultado en la cuenta de liquidación del proyecto de equidistribución» (art. 7.9 NCRH). Un elemento que acompaña a esta obligación es la llamada afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar (80) que deberá constar en el mismo asiento de inscripción de la finca de resultado (81).

Por la naturaleza del procedimiento de equidistribución, reparto de derechos y cargas, está claro que esta afección será una buena piedra de toque para apreciar el modo en que actúa el principio de especialidad registral.

En la actualidad esta materia está regulada por el artículo 19 NCRH:

«Quedarán afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constaren inscritos en el Registro con anterioridad a la aprobación del Proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a los que se refiere el artículo 73 de la Ley General Tributaria y a los demás de ese carácter, vencidos y no satisfechos, que constasen anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad

(80) Según ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 173: «la afección... puede asegurar dos tipos de obligaciones. De una parte, de dar, supuesto que tendrá lugar cuando el expediente de equidistribución se sitúe en la familia de las reparcelaciones, en la que la obligación de hacer recae sobre la Administración actuante con facultades para exigir su importe en metálico a los titulares de las fincas de resultado objeto de la afección. De otra, de hacer, en el caso de que se trate de un proyecto de equidistribución situado en el tipo de la compensación, en el que el **Órgano** actuante ha de recibir las fincas ya urbanizadas por los administrados».

(81) No mediante nota marginal, como a veces dice algún autor: cfr., todavía hoy SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit.,

a la práctica de la afección. Dicha afección se inscribirá en el Registro de acuerdo con las siguientes reglas:

1. En la inscripción de cada finca de resultado, sujeta a la afección, se hará constar lo siguiente:

a) Que la finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto.

b) El importe que le corresponda en el saldo de la cuenta provisional de la reparcelación y la cuota que se le atribuya en el pago de la liquidación definitiva por los gastos de urbanización y los demás del proyecto, sin perjuicio de las compensaciones procedentes, por razón de las indemnizaciones que pudieren tener lugar.

2. En caso de incumplimiento de la obligación de pago resultante de la liquidación de la cuenta, si la Administración optase por su cobro por vía de apremio, el procedimiento correspondiente se dirigirá contra el titular o titulares del dominio y se notificará a los demás que lo sean de otros derechos inscritos o anotados sujetos a la afección. Todo ello sin perjuicio de que en caso de pago por cualesquiera de estos últimos de la obligación urbanística, el que la satisfaga se subrogue en el crédito con facultades para repetir contra el propietario que incumpla, como resulta de la legislación civil, lo cual se hará constar por nota marginal.

3. No será necesaria la constancia registral de la afección cuando del proyecto de equidistribución resulte que la obra de urbanización ha sido realizada y pagada o que la obligación de urbanizar se ha asegurado mediante otro tipo de garantías admitidas por la legislación urbanística aplicable.

4. En el proyecto podrá establecerse, con los requisitos que, en cada caso, exija el órgano actuante, que la afección no surta efectos respecto de acreedores hipotecarios posteriores cuando la hipoteca tuviera por finalidad asegurar créditos concedidos para financiar la realización de obras de urbanización o de edificación, siempre que, en este último caso, la obra de urbanización esté garantizada en su totalidad».

Convenimos con SÁNCHEZ RUIZDE VALDIVIA en que en el precepto anterior, y, en general en toda esta materia, se utilizan varios conceptos de modo no siempre preciso, por lo que es necesario distinguirlos si se quiere evitar la

págs. 352 y sigs.; también FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., págs. 40 y 49; CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., pág. 134. Antes de las NCRH, la cuestión podía ser dudosa (vid. GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 189 y sigs.), pero hoy no lo es: cfr. artículo 19.1 NCRH. En sentido correcto: CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 196: «se refleja en el Registro por medio de la constancia en el cuerpo de la inscripción de cada finca de reemplazo»; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 130, para quien la solución correcta «no ofrece duda»; ARNAIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 172.

imprecisión e, incluso, la mala interpretación del sistema (82). Así, una cosa es la obligación de pago, otra la afección real que lo garantiza y otra el privilegio de que goza esa deuda garantizada (83).

Necesidad de distinguir conceptos, hemos dicho. Para comenzar debemos ocuparnos de la obligación de ejecutar y pagar la urbanización, que se materializa en unas cargas que pueden quedar pendientes de ejecución tras la aprobación e inscripción del proyecto de equidistribución (84). La normativa registral de los artículos 19 y 20 NCRH se fundamentaría, según la doctrina, en los artículos 14, 18 y 21 de la Ley del Suelo, en virtud de los cuales los propietarios de suelo y sus sucesivos adquirentes están obligados a «costear y ejecutar la urbanización» (85). Por razón de la perspectiva que hemos adoptado en el presente estudio, nos interesa de modo especial esa referencia al artículo 21 LS (86), en el que se regula la transmisión pasiva de esa obligación, que viene calificada como obligación *propter rem* por la doctrina (87).

Nos parece necesario matizar algunas de las ideas anteriores. Desde luego, nos parece indudable que el fundamento legal de las cargas que gravitan sobre el propietario actual y los sucesivos se debe buscar en los artículos de la Ley del Suelo acabados de citar, que son los que diseñan el régimen de la propiedad y los problemas que suscita su transmisión. Ahora bien, cuando un determinado sector de territorio se somete a un procedimiento de equidistribución, y, sobre todo, cuando se aprueba la equidistribución, esos deberes y cargas legales se modalizan y concretan sobre cada inmueble en consideración a diferentes circunstancias; incluso, puede darse el caso de que «la obra de urbanización ha sido realizada y pagada» (así, art. 19.3 NCRH), por lo

(82) Nosotros, por nuestra parte, añadiríamos que el precepto reglamentario es escasamente preciso: ¿se puede decir que quedan afectos al cumplimiento de la obligación los titulares del dominio y otros derechos reales? ¿no quedan afectas más bien las fincas? ¿no serán más bien sus titulares los obligados al cumplimiento?

(83) Cfr. *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., págs. 352 y sigs. En especial 356-357, en las que se salva lo que imaginamos ser un error involuntario, pues en la pág. 352 el tercer elemento de la enumeración es la nota de afección, aunque luego de lo que trate es del privilegio.

(84) Dicha obligación «puede satisfacerse en metálico o con terrenos edificables cedidos libres de cargas... el deudor de esta obligación será el titular de la finca de resultado»: así SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., pág. 352.

(85) Así SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 127.

(86) ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 295, fundamenta la transmisión de la obligación a los sucesivos adquirentes en el artículo 22 TR 1992 (hoy art. 21 LS).

(87) Así, por ejemplo, ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 295. También SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., págs. 352-352.

que no sea necesario distribuir dichas cargas; o que «la obligación de urbanizar se ha asegurado mediante otro tipo de garantías» (así, también art. 19.3 NCRH) (88). En definitiva, que si bien la obligación se fundamenta en la Ley, la concreción de la misma corresponde al Proyecto de equidistribución porque la cuota de responsabilidad de cada finca no se puede deducir de forma directa de la aplicación de ninguna norma, y puede suceder incluso que tras la equidistribución alguna finca quede libre de responsabilidad. Pudiera hablarse, pues, de un doble fundamento de las cargas: uno remoto, la Ley, otro próximo y concreto, el Proyecto.

De la anterior precisión deriva que tanto las NCRH (art. 7.9) como la doctrina exijan la constancia en el proyecto de equidistribución de la cuota de responsabilidad respecto de cada finca, como uno de los requisitos necesarios para el acceso al Registro de la Propiedad (que, como vimos antes se entiende obligatorio) (89). Enseguida la pregunta se impone: ¿se trataría de dotar al tercer adquirente de un mecanismo publicitario que le permita conocer ciertas cargas que gravan la finca y que no alcanzan publicidad de otro modo?; o, por el contrario: ¿habría que seguir manteniendo la vinculación del tercero a esas cargas, tengan o no reflejo en el Registro?

Aun advirtiendo que cabe pensar que la hipótesis sea muy rara, nos parece, con la mejor doctrina, que debe sostenerse la inoponibilidad a los terceros adquirentes de buena fe de las cargas derivadas del proceso de urbanización que el Registro no publica (90). El proyecto de equidistribución es el instrumento de distribución equitativa de beneficios y cargas, en él debe quedar resuelta la distribución proporcional entre las diferentes fincas de las obligaciones dimanantes de su ejecución, y todo ello debe constar en el Registro. Si, a pesar de que el proyecto de equidistribución estableciera dichas cargas, se omitió la publicidad registral de las mismas, el adquirente de buena fe de la parcela puede pensar legítimamente que no quedan obligaciones

(88) Sobre estas y otras posibilidades, cfr. SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., págs. 354 y sigs. y allí referencias.

(89) Así GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, cit., pág. 225; SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, págs. 111 y 130; FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., pág. 40; CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 196.

(90) Así también SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, pág. 130: «a consecuencia de la constancia registral de la afección de la finca, está legitimado pasivamente, en el procedimiento de apremio, el titular de la misma, según el Registro. En otro caso, es decir, si no constare inscrita la afección de la finca de resultado, la vía de apremio sólo podría dirigirse contra el propietario con quien se siguió el procedimiento de equidistribución, pero no contra los sucesivos adquirentes»; ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 175: «mención que tiene como finalidad básica evitar la aparición de una tercería»; CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., págs. 134 y 137.

pendientes de cumplimiento. Además, argumentando por un camino diferente, llegaríamos a la misma solución: normalmente la omisión de una inscripción obligatoria comporta responsabilidad del obligado a promoverla; esa responsabilidad debería abarcar los gastos cuya procedencia y cuantía se omitió consignar en el Registro.

Nos debemos referir con mayor brevedad, a otras cuestiones que suscita la materia tratada. Un segundo concepto jurídico, junto con el de obligación urbanística, resulta utilizado por la normativa: el de afección real. ¿Qué significa, desde el punto de vista de la técnica jurídica, esta afección? Se sostiene generalmente, y parece que debe aceptarse esa explicación, que se trata de una garantía real (91). Se ha añadido que el propietario responde de la obligación de urbanizar «con el valor de la cosa, no con su propio patrimonio presente y futuro» (92); esta idea no nos parece correcta: la afección implica que la responsabilidad se concreta *ab initio* en la finca, pero no excluye la responsabilidad del artículo 1.911 del Código Civil, porque la limitación de la responsabilidad al bien sujeto en garantía es excepcional, incluso en la hipoteca (cfr. art. 140 LH). Por otra parte, esa garantía, según el Preámbulo del propio Reglamento, respetaría el principio de especialidad (93); pero, para nosotros, con la mejor doctrina, no hay tal respeto, sino un apartamiento voluntario de ese principio, pues la afección se refiere no al saldo de la cuenta provisional de los gastos de urbanización, sino a una cuota de los gastos que finalmente se produzcan, que pueden ser muy diferentes; otra cosa será que esta norma pueda entenderse justificada por el interés público que protege (94).

(91) En este sentido, GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, cit., págs. 225-226: «la afección... lo que supone es, ni más ni menos, que el surgir *ex novo* de un derecho real de garantía, sobre las nuevas parcelas al adjudicarse». En el mismo sentido: CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 197; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 182; FUERTES, *Urbanismo y publicidad registra!*, cit., págs. 40 y 49. En contra, ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y urbanismo*, cit., págs. 299 y sigs., y *La inscripción registra! de actos urbanísticos*, cit., pág. 171.

(92) Así SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., pág. 353.

(93) Así el Preámbulo: «en materia de afección al cumplimiento de obligaciones urbanísticas se ha procurado una redacción adecuada a los principios registrales de especialidad y de prioridad».

(94) Para SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 129: «En este caso, al igual que en algunas afecciones fiscales, se produce una excepción al principio hipotecario de determinación o especialidad, justificada porque el interés público urbanístico exige estar necesariamente al saldo definitivo, pues, en otro caso, no se sabría quién ha de sufragar y responder del exceso respecto del saldo de la cuenta provisional, y porque, al mismo tiempo, la afección tiene una duración determinada, que compensa, en cierto modo, la indeterminación de cantidad». Sigue en este punto a GARCÍA GARCÍA, «La reparcelación y la compensación en relación con el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, 1986, págs. 1400-1401. Este interés público, justificante de la

En tercer lugar, hay otro efecto previsto en la norma reglamentaria y que, aparentemente al menos, carece de apoyo en una norma legal: la afección comporta un derecho prioritario sobre cualquier otro que gravite sobre el inmueble (95), salvo los que provengan de deudas tributarias.

Esta última anomalía normativa no ha pasado inadvertida a la doctrina que ya con ocasión de la disposición de los artículos 126 y 178 RGU, precedentes directos del precepto que ahora comentamos, se pronunció sobre su falta de cobertura legal y su contraste con el artículo 1.925 del Código Civil. Verdaderamente el reproche es difícilmente soslayable, pues no resulta sencillo encontrar una norma de rango legal habilitante de esas disposiciones, aunque se hayan apuntado algunos argumentos. Según algún autor, el fundamento de esta alteración del rango debería buscarse en el hecho de que la equidistribución viene a afectar a todas las titularidades existentes sobre las fincas «por lo que a todos debe gravar la afección, siendo la única forma técnica de conseguirlo el establecer esa preferencia respecto a las cargas anteriores» (96).

No se debe dejar de considerar que la afección y el pretendido privilegio se refieren a una deuda que, según el artículo 19.2 NCRH, es deuda del

norma, resulta subrayado también por ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 170; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 231 y 307. Una consecuencia importante de esto es que la afección no constituye una garantía en favor de los particulares a quienes se les adeuden las obras de urbanización: así GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, cit., pág. 231; GARCÍA GARCÍA, *op. ult. cit.*, pág. 307. La RDGRN de 8 de junio de 1999, dice ser correcta esta interpretación, aunque acepte la práctica de una anotación preventiva sobre las fincas afectas solicitada por un particular, por entender que este extremo no puede estar sujeto a calificación.

(95) Se ha subrayado que «de ser válida esta previsión reglamentaria... habríamos encontrado un importante factor de riesgo para el acreedor hipotecario que puede ver cómo por circunstancias posteriores al tiempo de constitución de la hipoteca se antepondrían otros acreedores para el cobro en relación al valor de la cosa hipotecada»: así SÁNCHEZ RUIZ VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., pág. 356.

(96) Así GARCÍA GARCÍA, hoy en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 184, recogiendo palabras de un trabajo suyo de 1985. En el mismo sentido, SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*, cit., pág. 127. El derecho de garantía no gravaría únicamente sobre el propietario, sino que afectaría también a los demás titulares de derechos sobre la cosa que, en principio, no son deudores. Se argumenta, para defender esta conclusión, que la dicción legal de la norma que establecía esta afección se refería a la afección «de las parcelas» [así el art. 167.c) del TR 1992, hoy no vigente, y en las correspondientes normas autonómicas en la actualidad]: expresamente en este sentido: GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, cit., pág. 228, que entiende que eso significa afección de todos los derechos sobre la misma. Para justificar dicho criterio se dice que todos los derechos y cargas que existían se beneficiaban de las plusvalías generadas por la ejecución del planeamiento, por lo que deben quedar afectos a los costes de la urbanización: Así FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., pág. 41; GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, cit., pág. 228.

propietario (97); no parece muy correcto deducir lo contrario del hecho de que todas las titularidades que recaen sobre una finca estén sujetas, a los deberes urbanísticos como a veces se pretende (98). En cualquier caso, la anterior argumentación olvida que el problema es el de la admisibilidad o no del privilegio concedido por un Reglamento sin cobertura legal. Para nosotros se puede proponer doctrinalmente la idea de que para viabilizar la afección sea necesario e ineludible establecer un privilegio que se anteponga a todos los demás derechos. Pero por justificada y razonable que parezca, no es válida su introducción en un Reglamento, ignorando una norma contraria de rango superior (99).

IV. LAS ANOTACIONES PREVENTIVAS

1. EN GENERAL

La regulación de las anotaciones preventivas para reflejar registralmente la incoación de expedientes sobre disciplina urbanística y la interposición de recurso contencioso-administrativo sobre la anulación de instrumentos del planeamiento, de sus instrumentos de ejecución o de las licencias, constituyó una importante novedad introducida en nuestro derecho por la Ley de 25 de julio de 1990 (100). En la actualidad, con mayor detalle, establece el artícu-

(97) Así claramente, SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales...*, cit., pág. 131: «esta regla sólo es aplicable en el caso de que el pago se realice por alguno de los titulares de los derechos que en la misma se citan, no cuando quien cumple es el propietario de la finca, pues él es el deudor y los demás derechos han de subsistir en su integridad». De la misma opinión, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit, pág. 194.

(98) Por ejemplo, ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 296 y 300, con referencia al artículo 22 de la anterior Ley del Suelo. El artículo 21 LS, y todos sus antecedentes han ignorado la responsabilidad de titulares distintos del propietario, éste será un reproche que se le pueda dirigir a la norma (así CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., pág. 132); pero no se puede ignorar que todas las normas legales que han tratado de los deberes urbanísticos se refieren siempre al propietario.

(99) En este sentido: SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, cit., pág. 361, con referencias a la opinión de otros autores. También, DEL POZO CARRASCOSA, *El sistema de compensación urbanística*, cit., pág. 153.

(100) Vid., por ejemplo, ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 583. Subraya también esa importancia, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 603: «La disciplina urbanística se desenvuelve en relación con las fincas en las que se han cometido las infracciones, y el Registro de la Propiedad puede ser un instrumento de refuerzo de la Administración actuante para conseguir el respeto de la legalidad vigente y la eficacia de los actos administrativos tendentes a la restauración de la legalidad infringida». En cambio, la anotación preventiva en

lo 1.5 NCRH: que será inscribible «la incoación de expedientes que tengan por objeto la declaración de incumplimiento del deber de urbanizar o edificar o que se instruyan en materia de disciplina urbanística sobre fincas determinadas, así como la iniciación del procedimiento que tenga por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas». Igualmente el número 6 añade que es inscribible «la interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de los planes de ordenación, de sus instrumentos de ejecución o de las licencias, así como de la demanda formulada en dicho recurso».

Las anotaciones proceden en los casos en que la obligación que se pretenda ejecutar sea imputable al titular de unos bienes concretos, precisamente aquellos sobre los que se deba ejecutar, y que dicha obligación derive del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución; no procede, en cambio, este tipo de anotación cuando la obligación no afecte más que personalmente al deudor (101). Ante ello, enseguida resplandece la relación de la materia con el objeto principal de nuestro estudio, lo que a su vez explica la limitación de la temática que trataremos. En efecto, ante la regulación legal de este modo de acceso al Registro se nos plantea, si acaso ese acceso constituye un presupuesto para la oponibilidad del acto. Pudiera verse un obstáculo para ello

el procedimiento de apremio para garantizar el cobro de las sanciones impuestas era una posibilidad utilizada de forma generalizada con anterioridad a la citada Ley. Cfr., en este sentido: LASO MARTÍNEZ, «Las anotaciones preventivas de origen administrativo creadas por la Ley de 25 de julio de 1990», en *RDU*, núm. 122, 1991, pág. 298; CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, cit., pág. 218. A nosotros esta última posibilidad nos interesará menos por no interferir con el problema de la oponibilidad legal.

(101) Cfr. en este sentido, LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 322: «No parece razonable que sean amparables en la anotación obligaciones genéricas imputables personalmente a alguien sin referencia expresa a cargas o prestaciones debidas a la titularidad sobre bienes inmuebles y precisamente por razón del planeamiento urbanístico o sus instrumentos de ejecución. Deben ser siempre, en efecto, prestaciones legalmente exigibles por razón de los bienes de que sea titular el obligado a cumplirlos». Respecto de las resoluciones que imponen obligaciones de hacer, hay que convenir con LASO MARTÍNEZ en que «por sí mismas estas resoluciones no provocan efectos patrimoniales de carácter real, ya que se desenvuelven en el campo de las obligaciones, eso sí, no personalísimas, porque en todo caso son obligaciones *propter rem*, únicas anotables, según dijimos. Frente a la resolución, suponiendo que sea firme en vía administrativa, el obligado puede hacer lo que se le impone o dejar de cumplirlo. En el primer caso no plantea problema alguno; en el segundo puede acudir la Administración a los medios de ejecución privilegiados que le den las leyes y hacerlo por sí misma a costa del obligado. Como la obligación de hacer se desarrolla en el campo de los hechos y no del derecho inscribible, se ejecuta y únicamente es reversible contra el obligado cuando la ejecución subsidiaria ha dado lugar a un coste económico que tiene que repetirse contra él, por lo cual, si la administración desea utilizar mecanismos registrales, puede utilizar la medida común de la anotación de embargo, pero sin que ello implique especialidad alguna»: así en *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 331.

en la obligación de la Administración de restaurar el orden jurídico perturbado, así como en la llamada «subrogación legal» de los terceros adquirentes (102). A partir de estos datos lo único que se podría afirmar es que los terceros adquirentes deben soportar siempre, haya o no anotación, las consecuencias del ilícito urbanístico por la natural vocación de oponibilidad de las obligaciones o cargas *propter rem* que dimanen de las normas objetivas. Sin embargo, el acto administrativo o judicial, preciso para la aplicación en el caso concreto de esas obligaciones, no puede tener oponibilidad *erga omnes* por más que el artículo 21.1 LS parezca decir lo contrario (103). Cabe pensar que es aquí donde intervendría el Registro dotando de oponibilidad a estos actos que de suyo no la tienen. Y no la tendrían, repetimos, no porque las limitaciones urbanísticas no afecten a tercero, sino porque un acto administrativo o una sentencia no puede afectar a su destinatario si no ha podido conocer de su existencia y tramitación (104). Es la tramitación de éstos el objeto propio de la publicidad en este caso.

Un segundo obstáculo contra la automática oponibilidad, es que tal oponibilidad abocaría a unas anotaciones con una simple eficacia de «publicidad noticia pura» y esta forma de «publicidad» de los asientos registrales de contenido urbanístico sólo está regulada en relación con las notas marginales (cfr. arts. 309.3 TR, 1.992 y 73.2 NCRH), por lo que las anotaciones, en principio, deben producir los efectos generales de la publicidad (105).

(102) Cfr. el mismo planteamiento en LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., págs. 301-302.

(103) Cfr. apartado II, 2.

(104) Desde otra perspectiva, CARRASCO PERERA señala que el artículo 21 LS no se pronuncia «sobre si el adquirente de buena fe puede ser sujeto pasivo de un expediente de restauración o restablecimiento de la legalidad urbanística (vgr. derribo) resultante de una infracción cometida por el anterior titular. Algún autor responde positivamente, imponiendo al adquirente de buena fe la carga de demoler las obras ilegales, aunque no se hubiese tomado anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística... De nuevo discrepo de esta ultravinculatoriedad de los deberes o vínculos o compromisos urbanísticos con carácter general. Creo que ha de distinguirse entre reintegración de la legalidad como consecuencia de la realización de obras incompatibles con la ordenación urbanística real (vgr., construir en terreno verde), y realización de obras con incumplimiento de los deberes urbanísticos cuya observancia permite patrimonializar las facultades correspondientes. En este segundo caso, la oponibilidad urbanística debe hacerse depender de la práctica de la anotación preventiva antes de que el tercero de buena fe haya adquirido el dominio»: así en *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., págs. 134-135. Para nosotros, desde luego, pueden distinguirse aspectos de la legalidad urbanística con sanción diferente. De lo que no estamos tan seguros es de si esas sanciones diferentes implican un diferente trato en materia de oponibilidad frente a terceros. En efecto, para CARRASCO habrá casos en los que la infracción permita la patrimonialización del resultado ilegalmente conseguido, pero si esto fuera así, lo más seguro es que el autor de la infracción pueda también beneficiarse de la patrimonialización.

(105) En contra de esta afirmación se muestra ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 586-587.

2. LAS ANOTACIONES PREVENTIVAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Pueden tener aplicación estas anotaciones en aquellos procedimientos que se incoan en los casos en que «los particulares no se han sujetado al planeamiento en los diferentes actos jurídicos relacionados con la propiedad de los terrenos y edificaciones» (106); así se podrían citar los procedimientos en los que se hagan valer órdenes de ejecución de determinadas obligaciones de hacer, o en casos de obras abusivas, ejecutadas sin licencia o excediéndose de lo permitido en éstas, por **último**, también en el caso de expedientes sobre el cumplimiento de las cesiones obligatorias (107).

Cabría preguntarse con la doctrina si la subrogación legal en las cargas y deberes urbanísticos no hará innecesarias estas anotaciones. En efecto, si se reconoce que la finalidad de las mismas es evitar la aparición de terceros protegidos, pero se dice que en materia urbanística todos los terceros se encuentran vinculados a las cargas, parece que se está cayendo es una cierta contradicción (108).

(106) Así GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 603.

(107) Así LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 325. Vid., también ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 406; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 609 y sigs. Sin embargo, como subraya, por ejemplo, este último, se debe tener en cuenta que el procedimiento anotado debe tener trascendencia sobre el inmueble, no basta que conduzca a una mera sanción económica. Cfr. en ese sentido, artículo 56 NCRH. No obstante, quizá *a priori* sea bastante difícil tener seguridad sobre el tipo de sanción a la que va a conducir el procedimiento.

(108) Vid. en este sentido, LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 315. Lo sigue GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 616. Para ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 408-409: «el problema podría plantearse, si una vez terminado el expediente de infracción, se pretende imponer su resultado a titulares protegidos por los asientos registrales no notificados que han adquirido algún derecho en ignorancia del procedimiento incoado por no haberse tomado la anotación... cabe suscitar el problema... de si los titulares registrales podrán oponer su derecho frente a la Administración en los términos previstos en el artículo 32 de la Ley, incluso en los señalados en el artículo 34, si tienen la condición de terceros hipotecarios. Sobre esta materia, la opinión doctrinal es bastante concorde en el sentido de que no existe una norma que proteja claramente al titular inscrito frente al expediente no anotado, aunque sería deseable la elaboración de tal norma por razones de coherencia y de seguridad jurídica. Este mismo criterio de eficacia del expediente no anotado se refuerza si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del Suelo de 13 de abril de 1998, en la medida en que ratifica el principio de subrogación legal en toda clase de deberes urbanísticos»; por lo que concluye que «la Administración podrá imponer el contenido del acuerdo de terminación del expediente frente a cualquiera, si bien con los condicionamientos procedimentales oportunos de cuyo cumplimiento le libera la práctica de la anotación». Nos parece criticable que al plantear-

En nuestra opinión no hay tal contradicción, porque los terceros se encuentran vinculados por las normas, pero no por los actos de aplicación de las mismas de los que no recibieron notificación, ni tuvieron de otro modo conocimiento. Siguiendo a GARCÍA GARCÍA (109), se puede decir que los efectos de las anotaciones preventivas son de tres clases:

1. Efectos de publicidad de la situación urbanística respecto a terceros. Durante la fase de sustanciación del procedimiento, la eficacia de la anotación es la de publicar la situación de riesgo en la que se encuentra el inmueble, es decir, que «sus efectos, durante esta fase, son en rigor idénticos a los de cualquier anotación de origen judicial» (110).

2. Posibilidad de inscripción ulterior de las medidas de disciplina urbanística a favor de la Administración actuante. La doctrina conecta este segundo efecto con el principio de tracto sucesivo si la decisión final ha de inscribirse en el Registro (111), porque entonces es necesario haber seguido el procedimiento con el titular registral, o haberlo anotado para advertir a los posibles adquirentes.

se si son o no aplicables al caso los artículos 32 y 34 de la LH, se argumente en pro de la inaplicación alegando la inexistencia de norma legal expresa que permita su aplicación; entendemos que lo que tendría que existir es norma clara de la que se derive la inaplicación. En segundo lugar, si la Administración no puede oponer el contenido del acuerdo sin ciertos requerimientos procedimentales es que el acto primigenio no es oponible, porque, aunque no se diga, esos nuevos requerimientos procedimentales suponen renovar el acto. Por eso el principio de inoponibilidad claramente actúa en relación con el acto administrativo.

(109) *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 618.

(110) Así LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 331. No es inconveniente remitir en este punto a doctrina general hipotecaria, habida cuenta del encuadramiento de esta materia: vid., PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos reales. Derecho hipotecario*, cit., pág. 589; Díez-PICAZO, *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, III, Madrid, 1995, pág. 495. Según ARNAIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 599: «la anotación, durante su vigencia, habrá ocasionado, al menos, las consecuencias propias de la publicidad simple características de la anotación preventiva de demanda en su versión clásica o civil, es decir, la posibilidad de que tales mutaciones afecten a quien inscribió con posterioridad, de tal forma que no pueda aducir su carácter de tercero protegido... Desde el punto de vista procesal, el tercero que adquiera se entenderá vinculado al procedimiento, de forma que difícilmente podrá aducir causa alguna de nulidad del expediente por ignorancia del mismo y, sobre todo, por ausencia de notificaciones. Por tanto, los efectos citados constituyen la base esencial de la utilidad de las anotaciones que estudiamos, sin perjuicio de su naturaleza ordinaria de asientos dirigidos a la simple noticia de la situación que afecta o afectará, en su caso, a la finca anotada». Estamos de acuerdo con este autor, salvo con su última apreciación sobre la «naturaleza ordinaria» de estos asientos como expresivos de simple noticia. ¿Simple noticia sobre qué? Está claro que no se puede sostener que la eficacia sea de simple noticia respecto del expediente; pero, por otra parte, el efecto publicitario de la anotación sólo se refiere al expediente, no a la situación urbanística de la finca.

(111) Cfr. LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 316; GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 619.

3. Mantener la llamada *perpetuado legitimationis* pasiva, a lo largo de la tramitación del expediente administrativo, es decir, «legitimar ante la Administración... de manera permanente al sujeto pasivo de la obligación» (112). Consideramos que esta finalidad está ciertamente presente en la anotación preventiva como una consecuencia más de la publicidad que brinda; pero no estamos de acuerdo en que sea necesaria la efectiva posibilidad de intervenir en la tramitación del procedimiento, ni mucho menos que la oponibilidad del acto resultante derive de que el adquirente haya «hecho dejación de la facultad de ser parte» (113). Para nosotros, lo que cuenta no es la efectiva posibilidad de intervenir en el procedimiento, que quizá haya concluido cuando el adquirente consulta el Registro, ni siquiera el efectivo conocimiento por éste del contenido del Registro, sino la especial eficacia publicitaria de los asientos registrales que hace oponible frente al tercero el resultado del expediente cuya existencia publicaba. Arbitrado legalmente el mecanismo publicitario adecuado, sería el futuro adquirente el que deba valorar la conveniencia de concretar definitivamente la adquisición, contando para ello con la posibilidad de recabar información complementaria sobre las vicisitudes administrativas de la finca que, en otro caso, tendría dificultad para conocer.

3. LAS ANOTACIONES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El campo de actuación de los procedimientos *contencioso-administrativos* es de mayor amplitud que el de los expedientes disciplinarios estudiados en el apartado anterior. El procedimiento contencioso puede referirse no sólo a los recursos contra los actos administrativos que resuelvan los expedientes de disciplina urbanística, sino también a la impugnación del planeamiento, los instrumentos de ejecución y las licencias; es decir, el procedimiento puede tener relación con actuaciones de la Administración que no respondan a actuaciones presuntamente ilícitas del administrado (114). Sin embargo, debe tratarse de procedimientos que admitan la anotación preven-

(112) LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 317.

(113) Así LASO MARTÍNEZ, *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 319: la frase completa es la siguiente: «si la anotación ha sido tomada, la Administración que tramita el procedimiento... sabe ciertamente que nunca podrá aparecer un tercero que desconozca su existencia, con lo cual, además de asegurar la posibilidad de cumplimiento del fallo, se hace efectiva la imposibilidad de indefensión, ya que si alguien adquirió el bien, resultando del Registro la existencia de un procedimiento en marcha, es que ha hecho dejación de la facultad de ser parte».

(114) Cfr. GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 641; ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 452.

tiva sobre una finca concreta (115), por lo que el proceso debe afectarle directamente y tener por objeto una materia con trascendencia real (116). Por eso no nos parece posible la anotación en la mayoría de los casos de impugnación de los Planes de Ordenación, por más que literalmente resulte admitido (117).

La función de estas anotaciones preventivas es publicar con eficacia frente a terceros la existencia de un proceso que afecta a un inmueble determinado (118). Al igual que en el caso analizado en el apartado anterior, dicha anotación preventiva permitiría:

Dar a conocer la existencia del procedimiento a quien en cada momento sea titular de algún derecho sobre el bien, aunque no sea el titular que inició el procedimiento, y, en consecuencia, permitir oponer el efecto patrimonial final de la sentencia a todos los titulares que lo sean al pretenderse ejecutar la misma.

Lograr el acceso al Registro de las consecuencias de la sentencia que así lo requieran, sin que lo pueda impedir la aparición de terceros adquiren-

(115) Sobre la materia pueden verse: GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 642 y sigs.; ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 456 y sigs.

(116) Cfr. LASO MARTÍNEZ, «Cautelas registrales para el proceso contencioso-administrativo», en REDA, núm. 77, 1993, págs. 78 y sigs., si bien este autor no excluye la utilización de la anotación en otros casos, por ejemplo, en el ejercicio de una acción pública: «se otorga de este modo una publicidad seguida o no de efectos patrimoniales que si agota sus efectos en sí misma es encuadrable en lo que se ha llamado publicidad-noticia que sirve para dar a conocer a terceros la existencia del proceso y advertirles del riesgo que contraen con la adquisición». Pero en estas hipótesis pensamos que no se deben omitir las exigencias propias de la anotación. En este sentido, FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., págs. 80-81: «sólo interesará la práctica de esta anotación cuando a resultados de la sentencia se modifique o altere la titularidad del dominio o algún derecho real inscrito... Este requisito acota y equilibra las importantes consecuencias que una anotación preventiva de demanda puede tener, ante la posibilidad de ejercitar una acción pública para proteger la legalidad urbanística».

(117) Según ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 460: «en estos casos, o no será posible la anotación, o si se pretende resultará indispensable la determinación del inmueble anotado y su relación con el acto impugnado en el propio título por el que se ordene la medida preventiva. Ahora bien, en cuanto a sus efectos serán normalmente de publicidad noticia pura, pues el Plan, como tal, no entra nunca en la determinación de titularidades». Precisamente por esta última razón nos parece poco admisible autorizar una anotación preventiva en estos casos, aparte de que el artículo 71 NCRH no parece estar pensando más que en sentencias que se refieran a materias que tengan trascendencia real. Por otra parte, si la eficacia es de publicidad-noticia pura estaremos interpretando extensivamente una norma sólo aplicable a las notas marginales, lo cual ya lo hemos considerado inadmisibles.

(118) Así FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., pág. 81: «la finalidad de esta anotación preventiva es claramente cautelar, anunciar la posible modificación de la titularidad o derecho inscrito a los futuros adquirentes ante la existencia de un conflicto judicial».

tes (119). Evidentemente, no es necesario haber practicado la anotación para el posterior reflejo registral de las consecuencias de la sentencia, si el titular inicial no ha cambiado, pero sí si ha aparecido un tercer adquirente no tenido en cuenta en el proceso (120).

Si la sentencia no comporta efectos registrales específicos porque no queda afectado el derecho inscrito ni la finca registral, así, por ejemplo, cuando la resolución judicial verse sobre una obligación, la anotación sólo significa «reforzar la subrogación legal y advertir al tercero que ha podido ser parte en el proceso que, al ser aquélla favorable, tiene que cumplir la obligación impuesta» (121). Esta opinión nos confirma en que el valor de la anotación es garantizar la oponibilidad de la resolución judicial.

V. LAS NOTAS MARGINALES

1. LAS NOTAS MARGINALES Y SU EFECTO PUBLICITARIO

La primera razón de ser de este apartado es recordar, desde la teoría general del Derecho registral, que el asiento de nota marginal no presenta características y efectos similares en todos los casos, y que no siempre produce el efecto normal predicable de la publicidad registral. En coherencia con ello, nuestra doctrina suele entender que existen diferentes tipos de nota, y que, de los tres tipos fundamentales de notas marginales, sólo las de modificación jurídica y las sucedáneas de un asiento principal tienen eficacia sustantiva; mientras que las de oficina carecen por completo de dicha eficacia (122).

(119) Cfr., en este sentido, LASO MARTÍNEZ, *Cautelas registrales...*, cit., págs. 82-83.

(120) En este sentido, ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 461: en caso de que no exista anotación preventiva, «la sentencia sólo será inscribible si el procedimiento se ha dirigido contra todos los titulares registrales que tengan ese carácter en el momento de la presentación del testimonio del fallo, pues en otro caso no podrá ser inscrita por aplicación directa del artículo 20.1 de la Ley Hipotecaria»; de la misma opinión, LASO MARTÍNEZ, *Cautelas registrales para el proceso contencioso-administrativo*, cit., pág. 89.

(121) Así LASO MARTÍNEZ, *Cautelas registrales...*, cit., pág. 90. Cfr., los textos de este mismo autor citados *supra* en nota 102, relativos a las resoluciones que imponen obligaciones de hacer «por sí mismas estas resoluciones no provocan efectos patrimoniales de carácter real, ya que se desenvuelven en el campo de las obligaciones, eso sí, no personalísimas, porque en todo caso son obligaciones *propter rem*»: así en *Las anotaciones preventivas...*, cit., pág. 331.

(122) Valga remitirse en este punto a obras generales como la de LACRUZ, *Elementos*, III bis, cit., págs. 236 y sigs.; DÍEZ PICAZO, *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, III, cit., págs. 503 y sigs.; y entre los que se dedican a las relaciones del Registro con el Urbanismo: ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 44.

A la vista de esta clasificación, la doctrina especializada en las relaciones del Registro con el Urbanismo ha ensayado una sistematización de las notas marginales con contenido urbanístico. Así se habla de: notas de simple referencia, que tendrían por fin relación con distintos asientos del Registro o de Registros distintos (arts. 36, 39 y sigs., 79.1 y 80 NCRH); notas modificativas, que son las que advierten a terceros de la modificación o extinción de un derecho (arts. 5, 20.1, 22, 28, 87 y 88 NCRH); notas sustitutivas de otro asiento (arts. 16 y 47 NCRH); notas con efecto de publicidad noticia pura (art. 65.2 NCRH) y notas que simultáneamente tienen carácter modificativo y de publicidad noticia pura (arts. 79 y 80) (123).

En sus líneas generales nos parece que se puede aceptar la anterior clasificación, pero es necesario hacer algunas precisiones (124). En primer lugar, las notas de los artículos 79 y 80 aparecen incluidas en dos de las anteriores categorías: como notas que relacionan asientos diferentes, y como notas que simultáneamente tienen carácter modificativo y de publicidad noticia pura. Es difícil aceptar este modo de proceder: si la nota es algo más que de relación entre asientos diferentes y de publicidad noticia pura no se debería incluir en esas categorías, sino en las de notas modificativas. La razón salta a la vista: si la publicidad noticia pura venía definida como la propia de unos asientos que «solamente» informan de la situación urbanística de la finca, no estaríamos ante este tipo de publicidad cuando el asiento produjera algún efecto más. Por este mismo motivo pensamos que el último tipo de notas de la clasificación anterior no debe mantenerse, porque las cualifica con caracteres que son contradictorios.

En segundo lugar, parece muy discutible incluir la nota del artículo 65.2 NCRH entre las que generan publicidad noticia pura. La referida nota, como puede comprobarse consultando el precepto, es una nota cancelatoria de otra nota marginal; en concreto de la que pone fin, en ciertos casos, al expediente de disciplina urbanística. Según hemos sostenido más atrás, fundándonos en la que entendemos que es la mejor doctrina en esa materia, si la tramitación de estos expedientes accedía al Registro mediante una anotación preventiva era para garantizar su oponibilidad a los posibles terceros; lógicamente, cabe pensar que esa misma sea la razón de que de la resolución final se tome razón en el Registro, según los casos, mediante los asientos de inscripción, una nueva anotación preventiva o una nota marginal (125). Nos parece un error de perspectiva decir que un asiento de este tipo se mueve «dentro de la eficacia de la publicidad

(123) En este sentido, ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 506-507.

(124) El propio ARNÁIZ EGUREN, *loc. cit.*, considera discutible la clasificación que propone.

(125) Cfr. artículo 63 NCRH.

noticia pura, puesto que se limita a advertir a quien consulta el Registro del deber que incumbe a su titular registral. En tal sentido, en caso de adquisición de la titularidad del inmueble por un tercero, éste queda vinculado al cumplimiento como consecuencia del principio de subrogación legal en los deberes urbanísticos del transferente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley del Suelo, de tal forma que, a tal efecto, es indiferente que conste o no tal obligación del contenido del folio registral» (126). Nuestra opinión, ya reiterada, es otra: la subrogación en los deberes legales relativos a la propiedad no implica que sea oponible al tercer adquirente un acto administrativo singular que ni le fue notificado ni tuvo medios para conocer. Precisamente de aquí nace la conveniencia de utilizar el Registro para predisponer un mecanismo fiable de cognoscibilidad de la existencia de la tramitación de dichos actos. Por eso, si se cancelara la nota practicada al término del procedimiento, el resultado de éste dejará de ser oponible a los terceros **adquirentes**.

2. LOS DISTINTOS TIPOS DE NOTAS MARGINALES CON CONTENIDO URBANÍSTICO

El examen de cada una de las notas marginales reguladas en el ordenamiento nos confirma también en que el sistema de la publicidad noticia pura ni siquiera en relación con ellas tiene plena vigencia. Deberemos distinguir los diferentes supuestos, no sin antes advertir que algunas de las notas marginales han sido analizadas previamente, y por tanto no lo serán ahora:

a) Nota marginal sobre las condiciones impuestas en la licencia. Para el artículo 74 NCRH: «cuando con ocasión de la concesión de licencias o de autorización de otras resoluciones administrativas, se impongan condiciones que han de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las Leyes o a los Planes, tales condiciones podrán hacerse constar por el Registrador de la Propiedad mediante nota marginal». Este precepto plantea grandes problemas de interpretación; el primero de ellos es el propio concepto central de su regulación: el de «condiciones de las licencias». Para ARNÁIZ, y pensamos que su afirmación debe admitirse, estas condiciones «harán normalmente referencia al uso limitado de la construcción para la que se concede la licencia, a los usos complementarios de necesaria creación, a aspectos estéticos a conservar o a determinaciones específicas sobre obligaciones urbanísticas de hacer o no hacer a que puede quedar compelido cualquiera que ostente la titularidad de la finca» (127).

(126) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 438-439.

(127) *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., págs. 513-514. Aunque el término «condición» es el que impuso la Ley de 1990, claramente se puede apreciar con facilidad

Para la doctrina no parece que fuera posible imponer, ni incluir en el Registro, las condiciones que no resulten de las Leyes ni de los Planes, sino que sean determinaciones discrecionales de la Administración (128). En coherencia con esta afirmación, sería necesario admitir que estas notas simplemente generan una publicidad noticia pura: informan de la existencia sobre el inmueble de una obligación legal (129). Es esa, por otra parte, la eficacia que el artículo 309.3 TR 1992 y 74.2 NCRH asignan a estas notas.

Sin embargo, desde el ámbito administrativo se ha sostenido, en clara oposición a este régimen normativo, que si las cargas se llevan al Registro es para garantizar una oponibilidad de la que naturalmente se encontrarían privadas; se trataría, pues, de atribuir a estas notas la función publicitaria típica de los asientos registrales (aunque no siempre acompañe a las notas marginales). Los términos concretos de esta opinión son los siguientes: «No es difícil apreciar el interés que persigue la difusión de los límites y condicionantes a los que se somete una licencia urbanística. Su constancia registral sujetará a todo futuro adquirente de un inmueble al correcto cumplimiento de las específicas condiciones impuestas (...) Al facilitar el conocimiento de condiciones especiales, los adquirentes no podrán amparar su ignorancia y consiguiente incumplimiento en el principio de fe pública registral. Quedan fuera de este marco, como es lógico, las limitaciones y prohibiciones derivadas del planeamiento que, como prohibiciones legales, no acceden al Registro y, por tanto, frente a ellas no puede oponerse la publicidad registral. Sin embargo, las condiciones específicas de una licencia, como obligaciones de carácter singular, deben ser publicadas o difundidas por el Registro para dotarlas de una eficacia *erga omnes*» (130). Según nos parece, la tesis expuesta en este texto

que no se trata propiamente de condiciones, sino de cargas. Así también ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 507: «El término "condiciones" ... en general, habrá de entenderse como equivalente a "limitaciones" u "obligaciones"».

(128) En este sentido, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 1028, nota 240: «lo que no cabría, y ello entra en la calificación registral, es hacer constar condiciones de las licencias que no resultaran de las Leyes ni de los Planes, sino que fueran meras determinaciones discrecionales del Ayuntamiento». No obstante, se debe hacer notar la dificultad que el Registrador tendrá para apreciar la legalidad de la condición: ARNÁIZ EGUREN propone que la licencia cite la norma en la que se fundamente la misma: así en *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 511.

(129) ARNÁIZ EGUREN, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, cit., pág. 509: «la dicción legal es clara y ofrece pocas dudas, de forma que, al menos en lo que se refiere al supuesto tipificado en el artículo 307.4, la realidad es que no se puede hablar de otros efectos que los limitados del artículo 309.3». De la misma opinión, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 540: «se trata de ... reforzar la publicidad de las leyes y de los planes a través de la publicidad registral» (nosotros diríamos más bien: reforzar la publicidad de las leyes y de los planes a través del Registro; la publicidad registral es un efecto que precisamente no se da en este caso).

(130) Así FUERTES, *Urbanismo y publicidad registral*, cit., págs. 60-61. En contra, CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, cit., pág. 139, para quien

encuentra importantes dificultades; en primer lugar, resulta difícilmente admisible que la Administración pueda imponer cargas de forma discrecional, es decir, sin fundarse en la Ley ni el Planeamiento. El único cauce viable para el válido establecimiento de esas «cargas» serían los «compromisos» del particular con la Administración, que, por otra parte, sabemos que pueden acceder al Registro en virtud del artículo 21 L.S. Pero, aunque se aceptara esta posibilidad, ¿sería admisible publicar ese pretendido compromiso mediante una simple nota marginal? En principio, la respuesta a esta pregunta parece que debe ser negativa y sería exigible para publicar el acuerdo un asiento de inscripción. Por otra parte es evidente que el simple otorgamiento de la licencia con cargas no es acreditativa de la existencia de un acuerdo o compromiso de la Administración con el propietario (131).

Por otra parte, si se admitiera la opinión criticada, encontraríamos una disfuncionalidad normativa que la haría difícilmente viable. Nos referimos al hecho de que el artículo 74.1 señale que la nota marginal se toma a instancia del titular registral de la finca; si la función de la nota es la de dotar de eficacia *erga omnes* a las condiciones específicas de una licencia, no se nos ocurre qué interés pueda tener el titular registral en practicarla: más bien sería la Administración la interesada en obtener la publicidad de esas condiciones que, caso contrario, no vincularían a tercero. En realidad, este obstáculo se alza también como un importante límite para la propia aplicación práctica de la norma (132), se la interprete como se la interprete, y, desde luego, compromete la consecución de las finalidades que se dice buscar con la publicidad noticia pura; en efecto, si con ella quiere complementarse la publicidad propia de las normas, mal camino parece ser dejar la existencia o no de ese complemento al interés meramente privado del propietario.

b) Nota marginal sobre la declaración de ilegalidad de las licencias. La hipótesis se refiere al caso de una obra nueva que accede al Registro amparada en una licencia que, posteriormente, se anula por demostrarse que era contraria al planeamiento. Se regula esta cuestión en el artículo 75 NCRH que, al decir de ARNÁIZ, ha perdido cierta actualidad porque responde al contenido del artículo 40 TR de 1992, hoy derogado. Según este autor el

todas esas cargas al margen de las normas «no resultan vinculantes en absoluto para los terceros adquirentes», aunque haya mediado el acuerdo entre el primer propietario y la Administración, «ni tan siquiera si el cumplimiento de estos requisitos se ha incorporado como condición a la licencia que se hubiera emitido».

(131) Quizá por estas razones, aunque no invoca ninguna en concreto, GARCÍA GARCÍA concluya que «nada de esto tiene que ver con los "compromisos" entre el particular y la Administración competente a que se refiere el artículo 21.1 de la Ley del Suelo 6/1998, de 13 de abril»: así en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 540-541.

(132) En la doctrina se ha subrayado también que esa exigencia llevará consigo la escasa práctica de estas notas: así FUERTES, *Urbanismo y Publicidad registral*, cit., pág. 60.

precepto no conserva significado en cuanto a uno de sus aspectos: el relativo a la llamada (en el TR 1992) no patrimonialización de la obra nueva ilegal; aunque sí «a efectos de dar a conocer la situación de ilegalidad de lo construido», con una eficacia de «publicidad noticia pura» (133). Para nosotros, efectivamente, esta es la eficacia de la nota; pero, añadimos, ello está en perfecta coherencia con la naturaleza que tradicionalmente se ha atribuido al reflejo registral de la obra nueva: es un mero dato de hecho sin eficacia a efectos de publicidad.

Sin embargo, desde hace algunos años se ha comenzado a cuestionar que esa conclusión tradicional sea la aceptable (134), e incluso, recientemente, se ha sostenido que esa nota marginal evitaría la posible aparición de terceros protegidos por el artículo 34 LH frente a los que no pueda la Administración hacer valer la ilegalidad urbanística. Para el autor que sostiene esta última tesis, el mecanismo del artículo 22 LS, que exige para inscribir la obra nueva la aportación de la licencia y un certificado técnico de adecuación de la obra a la misma, generaría una apariencia de legalidad en favor de la obra nueva inscrita (135).

(133) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 515 y sigs.

(134) Cfr. LASO MARTÍNEZ, «La inscripción de declaraciones de obra nueva en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990», en *RCDI*, 1990, págs. 543 y sigs. Si bien el autor concluye, correctamente a nuestro juicio, que: «El orden público parece demandar en tales casos que prevalezca la legalidad material, incluso frente a terceros, sin perjuicio de que éste tenga derecho a ser compensado por la ruptura de la apariencia de legalidad resultante de la licencia indebida e incluso de la negligencia de la Administración, al menos, que pudiendo utilizar las medidas cautelares de aviso a los terceros no lo hizo» (pág. 545).

(135) Así GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 544 y 637; dice, por ejemplo, en esta última: «Respecto a las declaraciones de obra nueva que se hayan inscrito cumpliendo todos los requisitos previstos en la legislación urbanística y en la legislación hipotecaria, y, concretamente, contando con la licencia municipal y el certificado del técnico, no creemos que pueda prevalecer la situación resultante del planeamiento frente a la apariencia provocada por el Registro de la Propiedad de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Suelo, por el documento administrativo de licencia municipal y por el certificado del técnico, respecto a terceros adquirentes del artículo 34 de la Ley Hipotecaria que hayan comprado pisos que luego resulte que no estén conformes con el planeamiento. Por razones de seguridad jurídica, se impone en este caso la prevalencia del artículo 34 de la Ley Hipotecaria sobre las previsiones del planeamiento, pues éstas se trasladan a los interesados a través de la correspondiente licencia municipal, por lo que si ésta se produjo equivocadamente, no puede determinar una pérdida de derechos para los terceros confiados en el Registro y en el documento emitido por el órgano competente para interpretar y aplicar el planeamiento a través de la licencia». Reitera esta opinión en la *op. cit.*, pág. 1029, nota 245: «En el caso de tratarse de licencia ilegal por contravenir la ordenación urbanística, es decir, el planeamiento, a pesar del valor normativo y público del plan, hay que tener en cuenta que los terceros de buena fe, que adquirieron pisos del edificio o derechos reales sobre los mismos, se apoyan no sólo en los asientos del Registro sino en la apariencia de legalidad del

No nos convence esta última opinión. Es aceptable pensar que la obra nueva, amparada en una licencia que después se declara ilegal, goza de apariencia de legalidad; sin embargo, nada permite suponer que esa apariencia deba fundamentar efectos registrales sustantivos. La declaración de obra nueva ha venido entendiéndose tradicionalmente como una mera circunstancia fáctica a la que el Registro no presta ninguna eficacia especial ulterior (136), y nada hace suponer que ese sistema haya cambiado; tampoco la norma del artículo 34 LH tiene como finalidad cubrir una hipótesis en la que no hay un defecto en el título del transmitente, sino una ilegalidad urbanística en la construcción. Por otra parte, el mecanismo del artículo 22 LS no está dirigido a «garantizar» la legalidad de la construcción que accede al Registro —eso parece deducirse del hecho de que la certificación técnica que se exige para el acceso de la obra nueva al Registro no es necesario que provenga de la Administración (cfr. art. 50 NCRH)—, sino a reducir la posibilidad de acceso de construcciones ilegales (137).

Es necesario recordar que si el Registro de la Propiedad puede producir los efectos sustantivos que le son propios es, en gran medida, por haberse arbitrado un sistema fiable de control de la legalidad de los títulos que acceden al mismo; ese es el sentido último de la calificación registral de los títulos (138). Nada parece suponer que la simple intervención de un técnico, con la única cualificación que la que proviene de su condición profesional, pero sin necesidad de control alguno por parte de los Poderes Públicos, pueda dotar a la legalidad de las obras nuevas de suficiente fiabilidad como para garantizar de ello a los terceros adquirentes. Si se sostuviera lo contrario, o se llegara algún día a instaurar otro sistema, no veríamos razones para no extender la protección al titular actual, es decir, al que lleva al Registro la obra nueva que se *adecua* a una licencia posteriormente declarada ilegal (139).

acto administrativo de licencia, consignado en el Registro conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley del Suelo de 13 de abril de 1998, por lo que parece que si no consta la referida nota marginal, han de considerarse protegidos por la fe pública registral, conforme al artículo 34 LH». ARNÁIZ EGUREN afirma que el sistema de inscripción de las obras nuevas está movido por la finalidad de «no crear una apariencia de licitud a través del Registro»; sin embargo, este autor no deduce de la «apariencia» en esta materia efectos sustantivos: cfr. *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 348. Y es que, en nuestra opinión, esta pretendida «apariencia de legalidad», no es la apariencia que, como efecto propio, crea normalmente el Registro.

(136) Cfr. LACRUZ, *Elementos*, III, bis, cit., págs. 78-79.

(137) En cambio, ARNÁIZ EGUREN sostiene que en materia de inscripción de obras nuevas existe un «control público de su legalidad»: así en *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 346.

(138) Cfr., por ejemplo, GORDILLO CAÑAS, *Bases del Derecho de Cosas y Principios Inmobiliario-Registrales: Sistema español*, cit., pág. 676.

(139) Desde luego en el sistema vigente estamos de acuerdo con la conclusión de LASO MARTÍNEZ, *La inscripción de declaración de obra nueva...*, cit., pág. 543: «Es evi-

Y es que en esta materia la apariencia de legalidad que presta el Registro queda como en un segundo plano ante la que brinda la propia licencia que, al ser un acto que procede de la propia Administración, goza de una eficacia propia. Así, en el caso de una licencia «equivocada» o ilegal anulada por la Administración, se podrá pedir por el interesado, incluso por el primer titular, una indemnización por los daños causados por la incorrecta actuación administrativa (140). De ese modo se preserva adecuadamente el interés público, cosa que no sería posible si se protege al adquirente de modo absoluto, sin preterir el interés privado de los afectados. Con independencia de ello, la Administración goza de los mecanismos para reflejar en el Registro tanto la tramitación del expediente, como la resolución que recaiga sobre el mismo, con la eficacia de estos asientos a la que ya nos hemos referido.

c) Nota marginal sobre la concesión de licencias para obras y usos provisionales. Este supuesto se refiere a las obras sobre «suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato, en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo» (art. 17 LS). Tal como resulta de este mismo precepto en esas zonas, «sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos». La referida autorización excepcional dice la Ley que debe reflejarse en el Registro de la Propiedad, pues tiene consecuencias muy importantes sobre el dominio inscrito: «da lugar a la imposibilidad de que el titular se oponga a la demolición de la construcción levantada», por una parte; y de otra, «afecta directamente a la valoración del inmueble en caso de expropiación forzosa, de forma que ni el titular registral ni sus adquirentes podrán formalizar oposición a la valoración fijada por la Administración expropiante, como consecuencia de la obra construida» (141). También subraya la Ley que estas consecuencias deberán ser aceptadas por el propietario.

Las NCRH han considerado que el reflejo registral de esas licencias debe hacerse mediante nota marginal (cfr. art. 76 NCRH). Los efectos que, según la doctrina especializada, producen estas notas, desbordan la eficacia de publicidad noticia pura: «el Registro no se limita a "divulgar" la situación urbanística de la finca, sino una doble consecuencia civil que afecta al titular

dente que, de no existir terceros, por estar únicamente inscrita la obra nueva a favor de quien la hizo, respecto a él, conforme al artículo 33 de la Ley Hipotecaria, la inscripción no convalida el acto nulo sin perjuicio de las responsabilidades que frente a él se contraigan por la anulación». Sin embargo, nos parece claro que frente a terceros el sistema de inscripción de obras nuevas no se dirige a garantizar la legalidad de las mismas.

(140) Cfr. LASO MARTÍNEZ, *La inscripción de declaraciones de obra nueva...*, cit., pág. 545.

(141) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 523.

registral y a los sucesivos adquirentes de la finca, de acuerdo con el principio general de publicidad eficacia propio de los asientos registrales» (142). Ahora bien, si esta afirmación general se debe aceptar, no estaríamos de acuerdo con las consecuencias que de la misma quieren deducirse. Así, inmediatamente después de esta afirmación, se hace otra que a nuestro juicio, a más de ser incorrecta, contradice esa remisión a la eficacia general de los asientos del Registro: «la publicidad operada por el asiento genera los siguientes efectos: por una parte, da lugar a la imposibilidad de que el titular se oponga a la demolición de la construcción levantada (...) por otra, el asiento afecta directamente a la valoración del inmueble en caso de expropiación forzosa, de forma que ni el titular registral ni sus adquirentes podrán formalizar oposición a la valoración fijada por la Administración expropiante, como consecuencia de la obra construida» (143). De acuerdo con que la falta de reflejo registral de las limitaciones establecidas en la licencia impida que los terceros adquirentes de buena fe queden vinculados a las mismas; sin embargo, el mismo efecto no se puede producir en relación con el titular registral. De acuerdo con los efectos propios de la publicidad registral, el primer propietario sí que quedará vinculado por esas limitaciones que debió aceptar (tal como pide la Ley del Suelo), aunque no se haya tomado razón de las mismas en el Registro.

d) Nota marginal sobre la adquisición del aprovechamiento urbanístico. En la actualidad es una hipótesis que carece de importancia, por la derogación del sistema legal sobre el que se fundamentaba (144).

e) Nota marginal sobre las fincas sujetas al régimen de tanteo y retracto urbanísticos. Por más que profundizaremos algo sobre estos supuestos, no haremos de los mismos un tratamiento exhaustivo porque se trata de figura de escasa utilización práctica por el planeamiento (145), que, además, presenta en la actualidad la dificultad de haber desaparecido las normas estatales que la regulaban, por lo que, para un tratamiento detallado, habría que remitirse a una gran diversidad de normas autonómicas (146).

(142) Así ARNÁIZ EGUREN, *loc. ult. cit.* Según GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 547: «En nuestra opinión, esta nota marginal no es de las que tienen meros efectos informativos».

(143) ARNÁIZ EGUREN, *op. ult. cit.* Los subrayados son nuestros.

(144) Cfr. ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 524-525.

(145) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 613: «los ejemplos prácticos de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto urbanísticos son muy escasos. Se trata de facultades administrativas de realización compleja y difícil, como tendremos ocasión de ver, y en tal medida no hay demasiados precedentes. Este fenómeno hace también que el comentario doctrinal sea muy limitado».

(146) Cfr. ARNÁIZ EGUREN, *loc. ult. cit.*

Entrando ya en materia, es necesario recordar que el criterio general de nuestra legislación hipotecaria en materia de tanteos y retractos legales es que éstos no precisan de la publicidad registral para que afecten a terceros. Así se establece en el artículo 37.3 LH respecto de los retractos y así se suele aceptar en la doctrina mayoritaria (147). Algún autor, que termina aceptando esa opinión, entiende que la misma «conmueve a los principios hipotecarios y socava la seguridad del tráfico al hacer excepción del artículo 34 LH», aunque la justifica en que estos retractos «suponen una limitación legal, es decir, una de las delimitaciones que precisan el *contenido ordinario* o natural del dominio de fincas ... *inscrita* la propiedad, constan ya *por el Registro mismo* las limitaciones connaturales a ella» (148).

¿Cuál es, así las cosas, el criterio adoptado en cuanto a los tanteos y retractos urbanísticos por nuestro sistema? La respuesta no es fácil; como tantas veces en esta materia las normas que se refieren al tema lo hacen con una gran indefinición, por lo que no logra imponerse en la doctrina una explicación clara y convincente de las mismas. Está prevista la remisión obligatoria al Registro, por parte de la Administración competente, de las zonas afectadas por estos derechos de adquisición preferente; e incluso el acceso al Registro mediante nota marginal de la existencia sobre cada finca de esos derechos de adquisición (cfr. art. 83 NCRH). Pero no se explicita cuál sea el alcance de ese asiento registral, lo cual motiva diversidad de pareceres en la doctrina. Para parte de la doctrina, la remisión al Registro de la Propiedad de la zona afectada tiene como finalidad «lograr la efectividad de la prohibición de acceso al Registro de las transmisiones en las que no se hubiese cumplido el requisito de notificación a efectos del derecho de tanteo» (149); pero, adviértase, no se dice que la efectividad dependa de la publicidad en el Registro, sino de la remisión al Registro, lo cual es muy diferente, pues, incluso las NCRH (art. 83) se refieren a ambos momentos de forma separada. Para algunos otros autores las notas sólo tienen eficacia de publicidad noticia pura (150).

Para nosotros aceptar esta última opinión no implicaría separarse de los principios hipotecarios porque, como hemos explicado antes, no todos los diferentes tipos de nota marginal producen efectos publicitarios sustantivos; si se acepta que estas notas sólo tienen eficacia de publicidad noticia pura,

(147) Cfr. las referencias a esa doctrina en GORDILLO CAÑAS, *El objeto de la publicidad en nuestro sistema inmobiliario registral...*, cit., págs. 514-515, nota 262.

(148) Así PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos reales. Derecho hipotecario*, I, cit., pág. 743. Las cursivas son del autor.

(149) Así GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, ed. 1993, pág. 2232.

(150) Así ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., pág. 625. También GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 1037, nota 263: «los derechos de tanteo y retracto ... se imponen a los particulares, en todo caso, exista o no la nota marginal».

habría que calificarlas como notas que relacionan el Registro con disposiciones externas a él.

No obstante, dada la materia a la que se refieren estas notas, y las garantías procedimentales que debe cumplir la delimitación de un área de tanteo y retracto, quizá fuera bueno hacer alguna precisión. Es necesario tener en cuenta que las áreas de tanteo y retracto pueden delimitarse, según el artículo 83 NCRH, bien en el planeamiento, bien en un expediente tramitado especialmente al efecto (151). En el segundo caso, no así en el primero, resulta difícilmente sostenible que pueda vincular a tercero el resultado de un expediente que, por definición, no tendrá naturaleza normativa (152). El TR de 1992 era muy cauteloso en esta materia y exigía siempre que se fuera a delimitar un área de tanteo y retracto, incluso en el primer caso, la notificación personal a cada uno de los afectados; así las cosas, no sería una medida muy gravosa para los intereses generales ni para la propia Administración, contar también con la publicidad registral como medio de hacer extensivo a los terceros adquirentes el conocimiento de la tramitación del expediente y su definitiva aprobación.

f) Nota marginal sobre inclusión de una finca en el Registro Administrativo de Solares y Terrenos sin urbanizar y nota marginal acreditativa de la declaración en venta forzosa. Ambas notas están vinculadas a determinados procedimientos administrativos seguidos contra los titulares de las fincas que incurrían en conductas contrarias a sus deberes legales como tales propietarios y que podrán dar lugar, incluso, a la venta forzosa de la finca (153). Son notas que producen efectos publicitarios frente a tercero en cuanto a la existencia del procedimiento administrativo; ese efecto es el que hace posible oponer a los adquirentes de buena fe los resultados de los diferentes procedimientos administrativos de que se trate, cosa que sería imposible si no se practicó la nota y no se siguió dicho procedimiento con

(151) Esta doble posibilidad es la que estaba reconocida en el TR de 1992, hoy no vigente, y, en la actualidad en algunas Comunidades Autónomas.

(152) De hecho, el criterio más comúnmente aceptado en materia de publicidad de los derechos de adquisición de origen legal se entiende admisible cuando dichos derechos se «integran en el estatuto especial y objetivo de determinados bienes; no, en cambio, cuando deban entrar en acción no en virtud del bien que por ellas resulta alcanzado, sino por encontrarse éste en unas circunstancias cuya verificación fáctica escapa en absoluto a la publicidad de la ley». En estos últimos casos, para la eficacia frente a adquirentes de buena fe, parece necesario que el Registro de la Propiedad proporcione alguna forma de noticia: así GORDILLO CAÑAS, *El objeto de la publicidad en nuestro sistema inmobiliario registral*, cit., págs. 502-503, la cita se refiere a las prohibiciones legales de disponer, pero el autor se remite a esa misma opinión cuando trata los derechos de adquisición: págs. 514-515, nota 262.

(153) Cfr. sobre esta materia, GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., págs. 657 y sigs.

el titular registral. Tal efecto puede apreciarse con toda claridad en el artículo 90 NCRH (154), y es conclusión generalmente aceptada por la doctrina (155).

MANUEL ESPEJO LERDO DE TEJADA
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Sevilla

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ-LINERA Y URÍA, «La nueva Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad: la anotación preventiva de la demanda contencioso-administrativa en materia urbanística», en *RDU*, núm. 146, 1996, págs. 27 y sigs.
- AMORÓS GUARDIOLA, «Aspectos registrales de las urbanizaciones», en *RDU*, núm. 62, 1979, págs. 13 y sigs.
- ARNÁIZ EGUREN, *LOS aparcamientos subterráneos. Notas sobre su organización jurídica y su acceso al Registro de la Propiedad*, Madrid, 1993.
- *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Madrid-Barcelona, 1999.
- «El acceso al Registro de la Propiedad de las transferencias de aprovechamiento urbanístico», en *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*, Madrid, 1991, págs. 215 y sigs.
- *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Madrid, 1995.
- «La planificación urbanística y el Registro de la Propiedad», en *Ponencias y Comunicaciones. IV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1981, págs. 617 y sigs.
- BASSOLS COMA, «Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el Derecho de Propiedad», en *RDU*, 1988, núm. 110, págs. 23 y sigs.
- BENAVIDES DEL REY, «Algunas consideraciones sobre el Registro de la Propiedad y su papel en la política de urbanismo», en *RCDI*, núm. 538, 1980, págs. 609 y sigs.
- BOQUERA OLIVER, «La limitación de la propiedad urbanística según la Constitución», en *RDU*, núm. 118, 1990, págs. 53 y sigs.
- CABELLO DE LOS COBOS, «Disciplina urbanística y publicidad registral», en *RCDI*, núm. 604 bis, 1991, págs. 1487 y sigs.
- «Urbanismo, publicidad registral y protección de los consumidores», en *RCDI*, núm. 620, 1994, págs. 9 y sigs.

(154) «En el momento en que se practique la inscripción de venta forzosa se cancelarán de oficio todas las inscripciones de dominio y cargas inscritas con fecha posterior a la de la nota y la certificación a que se refiere el artículo 88».

(155) Así GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, V, cit., pág. 661: «esta nota marginal no puede considerarse meramente informativa, sino que publica la situación urbanística de la finca respecto a terceros, pues esta situación no resulta, en este caso, ni del planeamiento ni de ningún instrumento de ejecución del mismo, sino de un expediente administrativo, que para que tenga efectos respecto a terceros ha de constar en el Registro de la Propiedad». En sentido similar, ARNÁIZ EGUREN, *La inscripción registral de actos urbanísticos*, cit., págs. 644 y 654.

- «Disciplina urbanística y publicidad registral», en *RCDI*, núm. 604 bis, 1991, págs. 1487 y sigs.
- «Circunstancias generales de la protección del consumidor en materia de vivienda», en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral*, Tomo I, Madrid, 1993, págs. 75 y sigs.
- CARRASCO PERERA, «*Ius aedificandi*» y *accesión*, Madrid, 1986.
- *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, Pamplona, 1999.
- CARRASCO PERERA-CORDERO LOBATO-GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la construcción y la vivienda*, Madrid, 1998.
- COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES DE ESPAÑA, «El fraude inmobiliario. Informe elaborado para la Ponencia Especial de Transacciones Inmobiliarias del Congreso de los Diputados», en *BCNR*, núm. 260, 1989, págs. 2087 y sigs.
- CORRAL DUEÑAS-LASO MARTÍNEZ, «La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio», en *RCDI*, núm. 555, 1983, págs. 313 y sigs.
- CORRAL DUEÑAS, «La aportación registral al urbanismo», en *RCDI*, núm. 627, 1995, págs. 561 y sigs.
- «La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 528, 1978, págs. 927 y sigs.
- CORRAL GUÓN, *La publicidad registral de las situaciones jurídicas urbanísticas*, Madrid, 1996.
- CHICO Y ORTIZ, «La propiedad urbanística y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 602, págs. 149 y sigs.
- «Lo jurídico y lo urbanístico», en *RDU*, núm. 44, págs. 70 y sigs.
- *Seguridad jurídica y revisión crítica de los principios hipotecarios*, Madrid, 1994.
- «La publicidad efecto y la publicidad noticia», en *BCNR*, núm. 310, 1994, págs. 851 y sigs.
- «La propiedad y el Registro de la Propiedad: conexiones y perspectivas», en *RCDI*, núm. 566, 1985, págs. 9 y sigs.
- «Las urbanizaciones, la Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 484, 1971, págs. 481 y sigs.
- «La expropiación forzosa, las urgencias urbanísticas y el Registro de la Propiedad», en *RDU*, núm. 28, 1972, págs. 53 y sigs.
- «El urbanismo y el Registro de la Propiedad», en *RDN*, **XCIX**, 1978, págs. 251 y sigs.
- «El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística», en *RDU*, núm. 33, 1973, págs. 97 y sigs.
- «El urbanismo y la necesaria publicidad registral», en *Ponencias y Comunicaciones. IV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1981, págs. 655 y sigs.
- «Comentario a la Resolución de 12 de enero de 1984», en *RCDI*, núm. 564, 1984, págs. 1259 y sigs.
- «La Constitución, el Urbanismo y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 546, 1981, págs. 1171 y sigs.
- DE FUENTES SANCHIZ, «En torno al Urbanismo. Política del Suelo y Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 422-423, 1963, págs. 449 y sigs.

- DE LA RICA Y ARENAL, *Realidades y problemas en nuestro Derecho Registral Inmobiliario*, Discurso leído el día 12 de marzo de 1962 en su recepción pública. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1962.
- DE LOS MOZOS, «Sistemas de actuación urbanística», en *RDU*, núm. 13, 1969, págs. 15 y sigs.
- «La formación del concepto de propiedad que acoge el Código Civil», en *RCDI*, núm. 609, 1992, págs. 581 y sigs.
- «El urbanismo desde la perspectiva del Derecho privado», en *RDP*, 1961, págs. 284 y sigs.
- «Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas», en *ADC*, 1980, págs. 3 y sigs.
- *El Derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, Madrid, 1993.
- «Especulación del suelo y derecho real de superficie urbana», en *RDU*, núm. 19, 1970, págs. 13 y sigs.
- DEL POZO CARRASCOSA, *El sistema de compensación urbanística*, Madrid, 1993.
- DÍAZ FRAILE, «Comentarios de aproximación al Proyecto de Ley del Suelo de 1997», en *RCDI*, núm. 642, 1997, págs. 1791 y sigs.
- DÍEZ-PICAZO, «Problemas jurídicos del urbanismo», en *RAP*, núm. 43, 1964, págs. 48 y sigs.
- «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», en *RDU*, núm. 23, 1971, págs. 13 y sigs.
- DOMÍNGUEZ VILA, «Actuaciones recientes sobre coordinación entre Propiedad y Urbanismo», en *RDU*, núm. 82, 1983, págs. 103 y sigs.
- DORAL, «Interés público e interés privado en la *servitus altius non tollendi*», en *RDP*, 1968, págs. 923 y sigs.
- FERNÁNDEZ, T.-R., «Reflexiones en torno al principio de igualdad en el ordenamiento urbanístico», en *RDU*, núm. 65, 1979, págs. 13 y sigs.
- FUERTES, M., *Urbanismo y publicidad registral*, Madrid, 1995.
- GALLEGO DEL CAMPO, «Ideología y progresismo en la legislación hipotecaria del XIX», en *RCDI*, núm. 547, págs. 621 y sigs.
- GARCÍA CANTERO, «La finca funcional en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956», en *RDP*, 1965, págs. 1114 y sigs.
- GARCÍA GARCÍA, «El Registro de la Propiedad y el Urbanismo en la Ley del Parlamento de Cataluña de 18 de noviembre de 1981», en *RJC*, 1982, págs. 531 y sigs.
- «La reparcelación y la compensación en relación con el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 565, 1984, págs. 1377 y sigs.; núm. 567, 1985, págs. 287 y sigs.; núm. 576, 1986, págs. 1349 y sigs.
- «Problemas que plantea la llamada "cancelación" de asientos posteriores a la nota marginal de reparcelación o compensación», en *RCDI*, núm. 618, 1993, págs. 1545 y sigs.
- *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, V, *Urbanismo y Registro*, Madrid, 1999.
- *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, dirigidos por Albaladejo y Díaz Alabart, Tomo VII, vol. 4.º, sub. artículo 32 LH, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», en *ADC*, 1958, págs. 485 y sigs.

- «Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico», en *REDA*, núm. 1, 1974, págs. 79 y sigs.
- GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1993.
- GARCÍA DE ENTERRÍA-PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, I, Madrid, 1979.
- GARCÍA MAS, «Urbanismo: Comentarios al 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 (en especial lo relativo a las obras nuevas y parcelaciones)», en *RCDI*, núm. 645, 1998, págs. 317 y sigs.
- GONZÁLEZ SALINAS, *Sistema de compensación y terceros adquirentes de suelo*, Madrid, 1987.
- GONZÁLEZ PÉREZ, «Las licencias de urbanismo y el Registro de la Propiedad», en *RCDI*, núm. 528, 1978, págs. 913 y sigs.
- *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968 y sucesivas ediciones.
- GORDILLO CAÑAS, «La peculiaridad de nuestro sistema hipotecario frente a los modelos latino y germánico: la publicidad registral como apariencia jurídica», en *ADC*, 1994, págs. 21 y sigs.
- «Bases del Derecho de Cosas y Principios Inmobiliario-Registrales: Sistema español», en *ADC*, 1995, págs. 527 y sigs.
- «El objeto de la publicidad en nuestro sistema inmobiliario registral: la situación jurídica de los inmuebles y las limitaciones dispositivas y de capacidad de obrar del titular», en *ADC*, 1998, págs. 423 y sigs.
- HERNÁNDEZ DE MARCO, «La propiedad urbana, la Ley 8/1990, de 25 de julio, y la nota marginal del artículo 29.9 (sic) en el Registro de la Propiedad y sus efectos en la Propiedad Urbana», en *RDU*, núm. 128, 1992, págs. 89 y sigs.
- HERNÁNDEZ DE MARCO y FERNÁNDEZ VERDUGO, «El artículo 37.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: la declaración de obra nueva y el Registro de la Propiedad», en *ADC*, 1993, págs. 1401 y sigs.
- LACRUZ BERDEJO y otros, *Elementos de Derecho Civil*, III, 1.º, Barcelona, 1991; III bis, Barcelona, 1984.
- LACRUZ-SANCHO, *Derecho Inmobiliario Registral*, Barcelona, 1968.
- LASO MARTÍNEZ, «Ilícitud administrativa y validez civil», en *Estudios jurídicos en homenaje a Tirso Carretero*, Madrid, 1985, págs. 1167 y sigs.
- «Venta de terrenos afectados por vínculo de inedificabilidad», en *RCDI*, núm. 616, 1993, págs. 935 y sigs.
- «Las anotaciones en materia de urbanismo de la Ley 8/90», en *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*, Madrid, 1991, págs. 243 y sigs.
- «Registración de las limitaciones de Derecho público al Derecho de propiedad y de bienes de dominio público o demaniales», *Ponencias y Comunicaciones presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho Registral*, Tomo I, Madrid, 1985.
- «Las anotaciones preventivas de origen administrativo creadas por la Ley de 25 de julio de 1990», en *RDU*, núm. 122, 1991, págs. 65 y sigs.
- «Dictamen sobre el contenido de un proyecto de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la junta. Inscripción en el Registro», en *RCDI*, núm. 573, 1986, págs. 395 y sigs.

- «Cautelas registrales para el proceso contencioso-administrativo», en *REDA*, núm. 77, 1993, págs. 71 y sigs.
- «Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general y de los actos de reparcelación en particular», en *RCDI*, núm. 510, 1975, págs. 1053 y sigs.
- «Registro de la Propiedad y Urbanismo», en *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, Madrid, 1997.
- «Aportaciones hipotecarias al proceso urbanístico», en *BCNR*, núm. 221, 1986, págs. 463 y sigs.
- LASO MARTÍNEZ-LASO BAEZA, *El aprovechamiento urbanístico*, Madrid, 1995.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, «Algunos aspectos de las normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre la inscripción de actos de naturaleza urbanística», en *ADC*, 1997, págs. 1301 y sigs.
- «Comentario a la RDGRN de 3 de noviembre de 1995», en *CCJC*, núm. 41, 1996, págs. 511 y sigs.
- «La incidencia de la Ley 6/98 en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio», en *RDUMA*, 1998, págs. 443 y sigs.
- LÓPEZ JACOISTE, «Implicaciones registrales de la legislación planificadora de fincas», en *Estudios de Derecho Civil en honor del profesor Castán Tobeñas*, VI, Pamplona, 1969, págs. 343 y sigs.
- LÓPEZ PELLICER, «Costes y cuotas de urbanización y de conservación», en *RDU*, núm. 67, págs. 63 y sigs.
- LUCAS FERNÁNDEZ, «Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística. Su influencia en el Derecho privado», en *RDU*, núm. 3, 1967, págs. 13 y sigs.
- MARCOS JIMÉNEZ, *Parcelaciones y reparcelaciones y el Registro de la Propiedad*, Madrid, 1976.
- MARTÍN BLANCO, «Legislación urbanística y Derecho Privado», en *RDP*, 1962, págs. 8 y sigs.
- *La compensación urbanística. Principio y sistema*, Madrid, 1985.
- MEDINA DE LEMUS, *Cabida y calidad en la compraventa de inmuebles*, Madrid, 1989.
- «Subrogación real y urbanismo», en *RCDI*, núm. 651, 1999, págs. 561 y sigs.
- MENÉNDEZ, «La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística», en *Ponencias y Comunicaciones. IV Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1981, págs. 683 y sigs.
- MENÉNDEZ REXACH, «La propiedad en la nueva Ley del Suelo», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994, págs. 63 y sigs.
- MONTORO CHINER Y VIL ADARGA ROIG, «La Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad», en *RDU*, núm. 86, 1984, págs. 13 y sigs.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, «El concepto de limitación a la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad colindante a carreteras y autopistas», en *RDU*, núm. 63, 1979, págs. 35 y sigs.
- NÚÑEZ LAGOS, F., «DOS temas de oposiciones: I. La Propiedad Urbana. II. Urbanismo y Registro de la Propiedad», en *RDN*, CXIII-CXIV, 1981, págs. 353 y sigs.
- PAREJO ALFONSO, «La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad: un problema de coordinación», en *RAP*, núm. 88, 1979, págs. 227 y sigs.

- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos reales. Derecho hipotecario*, II, 3.^a ed., Madrid, 1999.
- PÉREZ PASCUAL, «Aspectos registrales de las parcelaciones y reparcelaciones», en *RCDI*, núm. 555, 1983, págs. 393 y sigs.
- PRETEL SERRANO, «Aspectos notariales y registrales de la reforma de la Ley del Suelo», en *AAMN*, XXXII, 1993, págs. 229 y sigs.
- «La intervención del "técnico competente" del artículo 25.2 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo», en *RCDI*, núm. 607, 1991, págs. 2207 y sigs.
- «La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*, Madrid, 1991, págs. 49 y sigs.
- RAMOS MEDRANO, *LOS derechos de tanteo y retracto en la legislación urbanística*, Madrid, 1995.
- REGUERA SEVILLA, «Mecánica de la Ley del Suelo en relación con el Código Civil y la legislación hipotecaria», en *AAMN*, XIV, 1965, págs. 203 y sigs.
- ROCA JUAN, «Algunas consideraciones sobre la transmisión de inmuebles y el artículo 62 de la Ley del Suelo», en *Estudios de Derecho Civil en honor del profesor Batlle Vázquez*, Madrid, 1978, págs. 651 y sigs.
- ROCA SASTRE Y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, *Derecho Hipotecario*, I, II y III, Barcelona, 1995; VII, Barcelona, 1998.
- RUIZ OJEDA, «La propiedad privada como fundamento jurídico de la liberalización del suelo», en *RDU*, núm. 155, 1997, págs. 153 y sigs.
- SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos registrales del proyecto de equidistribución*. Ponencia presentada en la reunión de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Granada, 1998.
- SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, Madrid, 1999.
- SAPENA, «Título e inscripción en las leyes de Urbanismo», en *RDU*, núm. 24, 1971, págs. 57 y sigs.
- SERNA MEROÑO, *La publicidad inmobiliaria en el Derecho Hipotecario histórico español*, Madrid, 1996.
- SERRANO Y SERRANO, «Introducción», en *Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo*, Madrid, 1965.
- UTRERA RAVASSA, «La nota marginal del artículo 169 del Reglamento de Gestión Urbanística (Reflexiones sobre la resolución de la Dirección General de 12 de enero de 1984, BOE de 23 de febrero)», en *BCNR*, núm. 200, 1984, págs. 409 y sigs.
- «La nota marginal del artículo 169 del Reglamento de Gestión Urbanística», en *RCDI*, núm. 547, 1981, págs. 1407 y sigs.
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, «Dictamen sobre la subrogación de terceros en la obligación de demolición de obras contrarias al ordenamiento urbanístico», en *RDU*, núm. 128, 1992, págs. 121 y sigs.
- «Consideraciones sobre la anotación registral y la subrogación de terceros en las cargas urbanísticas», en *RDU*, núm. 150, 1996, págs. 101 y sigs.