

Urbanismo, publicidad registral y protección de los consumidores

SUMARIO: I. URBANISMO Y PUBLICIDAD REGISTRAL: A) COORDINACIÓN GENERAL. B) COORDINACIÓN ESPECIAL (DISCIPLINA URBANÍSTICA): a) *Coordinación positiva*. b) *Coordinación negativa*.—C) PUBLICIDAD REGISTRAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: a) *Legislación autonómica*. b) *Legislación estatal*.—2. SISTEMAS DE ACTUACION URBANÍSTICA: A) UNIDADES DE EJECUCIÓN: a) *Sistema de compensación*. b) *Sistema de cooperación*. c) *Sistema de expropiación*.—B) ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS. C) OBTENCIÓN DE TERRENOS DOTACIONALES.—3. PARCELACIONES Y REPARCELACIONES URBANÍSTICAS: A) PARCELACIONES URBANÍSTICAS. B) REPARCELACIONES. C) URBANIZACIONES PRIVADAS.—4. LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA.—5. OTROS ACTOS INSCRIBIBLES: A) DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO. B) ACTOS DE COORDINACIÓN GENERAL. C) ACTOS DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.—6. URBANISMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: A) LA CONSULTA Y LA CÉDULA URBANÍSTICA. B) LA FACULTAD RESOLUTORIA DEL ARTÍCULO 45 DEL TR/1992. C) LA SUPERPOSICIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS. D) LA PUBLICIDAD REGISTRAL.—7. URBANISMO Y DERECHO COMUNITARIO.

1. URBANISMO Y PUBLICIDAD REGISTRAL

Si reparamos en que el llamado *Derecho urbanístico* es el conjunto de disposiciones administrativas que regulan el uso y aprovechamiento de determinadas categorías de suelo, denominadas suelo urbano, suelo urbanizable, programado y no programado, y suelo edificable o solar, mientras excluye de su ámbito el suelo no urbanizable o rústico, cualificando la aptitud de cada tipo dentro de su clasificación legal, por un lado, y si identificamos, por otro, el término «urbanizar» como la acción o función pública encaminada a la transformación del suelo urbanizable en suelo urbano, y parte de éste —a su vez— en suelo edificable, puede comprenderse la importancia de su estudio y la incidencia directa de las normas urbanísticas en el contenido del dominio, ya que desde nuestro Derecho histórico hasta la legislación vigente, esa «acción de urbanizar», en cuanto

supone la habilitación de un espacio físico para el asentamiento de un núcleo de población, ha sido siempre una función reservada a los poderes públicos, sin entrar a valorar ahora el distinto grado de intervención de éstos. Y basta para ello, y a título de ejemplo, releer la Ley XXIII del Fuero de Plasencia, redactada en el siglo XII.

Si, por otra parte, el *Derecho registral inmobiliario* o Derecho hipotecario es una rama específica del Derecho civil, dotada de autonomía en base a los principios hipotecarios que giran en torno al principio constitucional de seguridad jurídica y producen una serie de efectos sustantivos, el orden público inmobiliario, fácilmente se comprende que el Derecho urbanístico y la acción de urbanizar, en cuanto delimitan el contenido del dominio, creando la que ha dado en llamarse *propiedad urbana estatutaria*, trasunto de la función social del derecho propiedad proclamada por el artículo 33 de la Constitución, función social inspiradora de todos los Ordenamientos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, tal y como reconoce el Tribunal de Justicia en los casos *Nold* y *Haüer*, en consonancia con el artículo 1 del protocolo adicional número 1 de la Convención de Roma (1) y a pesar del carácter neutral que frente al derecho de propiedad proclama el artículo 222 del Tratado de la CEE, fácilmente se comprende —decimos— que la titularidad civil que el Registro publica necesita coordinarse, por razones de seguridad jurídica y de protección de los consumidores, con el Derecho urbanístico, erigiéndose el Registro de la Propiedad en centro de conexión de las *relaciones interdisciplinarias*, como advierte GARCÍA GARCÍA (2). Y ello con independencia de la posición que adoptemos en materia de licencias urbanísticas, es decir, aunque entendiéramos con los administrativistas que las licencias son constitutivas de las facultades dominicales, sin reparar en los serios obstáculos dogmáticos y prácticos que plantea, ya que los Ayuntamientos siguen expidiendo las licencias «sin perjuicio del derecho de propiedad». Adoptando, pues, y siquiera por un momento, el postulado del profesor MENÉNDEZ REXARCH, redactor de la Ley 8/1990, cuan-

(1) V. CHUECA SANCHO, A., *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, ed. Bosch, Barcelona, 1989.

Sobre el contenido del derecho de propiedad, v. JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS, *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, ed. Edersa, Madrid, 1993, que postula un concepto unitario de propiedad, sin perjuicio de los límites a su ejercicio; CHABAS y JUGLART, *Leçons de Droit civil*, ed. Montchrestien, 7.^a ed., París, 1989, que reconocen la misma problemática observada en España sobre la incidencia del urbanismo en el derecho de propiedad, defendiendo la subsistencia del *ius aedificandi*; «Disciplina urbanística y publicidad registral», *op. cit. infra*, que plantea nuestra posición y refleja la de la doctrina italiana. Para el Derecho comunitario, mi trabajo inédito —aún— *Protección inmobiliaria y Comunidad Europea*.

(2) «El Registro de la Propiedad y el Urbanismo en la Ley del Parlamento de Cataluña de 18 de noviembre de 1981», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3/1982, págs. 7 y sigs.

do en las I Jornadas sobre Urbanismo de Maspalomas restaba importancia práctica a la disquisición (3).

Ahora bien, ¿cuál ha sido la posición doctrinal a lo largo del tiempo en materia de coordinación? En un principio y con referencia al planeamiento, se entendió que la publicidad superior de los mismos, propia de las leyes ordinarias, restaba importancia al problema, y el carácter legal de los límites intrínsecos o de las limitaciones externas al dominio que el urbanismo conlleva tampoco imponía una directa coordinación salvo en los actos urbanísticos divisorios. Sin embargo, pronto se alzó la voz de los hipotecaristas en contra de este postulado, fundamentalmente por razones de seguridad jurídica. Respecto a los planes, por su generalidad, por su insuficiente publicidad y por su difícil intelección, razones que suponían un serio obstáculo a la contratación privada. Por otro lado, respecto a las actuaciones concretas, se omitía la publicidad de un aspecto, el urbanístico, que afectaba directamente al contenido del derecho de propiedad, provocando una duplicidad artificial de legislaciones de distinto orden —administrativo y civil— que operaban en paralelo, *sin que la ilicitud administrativa privase de validez civil a los actos dominicales*. Así se pronunciaron en distintos momentos y con diversos matices NARCISO DE FUENTES SANCHIZ, CHICO Y ORTIZ, LASO MARTÍNEZ, ARNAIZ EGUREN, NORTES TRIVIÑO, LEYVA Y ANDÍA, GONZÁLEZ PÉREZ, GARCÍA GARCÍA y GONZÁLEZ SALINAS, entre otros; los propios Congresos Internacionales de Derecho Registral y la II Asamblea General de Registradores, como señalara LASO en la *Revista de Derecho Urbanístico* (4), mostrando, a su tiempo, la necesidad social sentida. Posición —ésta— que dio como fruto el desarrollo de la coordinación a través de la legislación autonómica, primero, y, luego, a través de la estatal, que supera el intento parcial de la Ley de 1975. Aquella vieja necesidad, tras la transferencia de la competencia exclusiva en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas, se volvió, por la especial complejidad y profusión de disposiciones, en un imperativo de primer orden. Como dice HERNÁNDEZ CRESPO en el prólogo a la edición de las Jornadas sobre Urbanismo y Publicidad Registral (Valladolid, 1988), «la publicidad registral constituye un *mecanismo instrumental de garantía* perfectamente aplicable a las distintas legislaciones civiles, fórmula característica en España y, por tanto, a una legislación urbanística también variable en función de las características territoriales y socioeconómicas de las distintas Comunidades» (5).

En definitiva, se trata —según escribe CHICO Y ORTIZ, siguiendo a PAREJO

(3) V. mi estudio «Disciplina urbanística y protección del consumidor», *Anales de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Las Palmas*, t. I, *Jurisprudencia autonómica y disciplina urbanística*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1992.

(4) *RDU*, núm. 122/1991.

(5) Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1989.

ALFONSO— de «establecer el punto de equilibrio entre las exigencias esencialmente dinámicas y evolutivas del interés público urbanístico y las de seguridad jurídica inmobiliaria, que postulan la estabilidad de la regulación del derecho de propiedad». Y ésta es precisamente la función del Registro de la Propiedad, que como Registro jurídico es el punto de conexión —como veíamos— de las relaciones interdisciplinarias, de suerte que no limita su ámbito a lo estrictamente civil de la relación jurídica, sino que publica las limitaciones y límites administrativos que afectan a una finca determinada, al margen de la generalidad del planeamiento y potenciando la protección inmobiliaria del consumidor, que se activa por la eficacia sustantiva de la publicidad material y por el tratamiento profesional de la publicidad formal, inspirado en lo que pudiera llamarse *principio registral de información*, cuya importancia, en relación a la precalificación y el asesoramiento técnico, tuvo ocasión de exponer ARNAIZ EGUREN, ponente español, en el IX Congreso Internacional de Derecho Registral (Torremolinos, 1992) (6).

Sobre las relaciones entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad, dice al respecto la exposición de motivos del proyecto de reforma del Reglamento Hipotecario: «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, cuando 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 el que los poderes públicos se sirvan de una institución —la registral— que aunque se desenvuelve en el campo privado puede ser una eficaz colaboradora a la actuación urbanística».

Finalmente y por razones de tiempo, nos vamos a ocupar de estudiar esta materia con sujeción a las nuevas disposiciones legales en tanto se aprueba la reforma del Reglamento Hipotecario, no sin antes intentar definir unos conceptos previos inspiradores de la regulación jurídica de las relaciones entre el Urbanismo y el Registro y dejando a un lado los problemas que plantean la diversidad de legislaciones autonómicas, ya que nuestro objeto es el análisis de las disposiciones estatales que afectan al Registro, cuya regulación es competencia exclusiva del Estado. Son estos conceptos previos, los de «coordinación general» y de «coordinación especial» o de «disciplina urbanística», que presuponen, como es lógico, los conceptos urbanísticos y civiles correspondientes.

La distinción entre municipios de más o menos de 50.000 habitantes, o

(6) Ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1993.

entre 25.000 ó 50.000, no va a afectar, por regla general, a las disposiciones que se ocupan de la coordinación con el Registro (7).

A) COORDINACIÓN GENERAL

Por normas que tienden a la coordinación general entendemos aquellas que imponen determinadas obligaciones a las instituciones públicas y conceden concretos derechos a los particulares, es decir, las que se refieren a los sistemas de actuación urbanística, a las actuaciones asistemáticas, a la ocupación directa de terrenos dotacionales, a las reparcelaciones, a la constancia registral de la adquisición gradual de las facultades urbanísticas, a la inscripción de las transferencias de los aprovechamientos urbanísticos —TAU—, al derecho de superficie, a los tanteos y retractos urbanísticos, a la inscripción registral de edificaciones ruinosas o inadecuadas o los actos administrativos «que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en futuro, el dominio o cualquier derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas» (8).

B) COORDINACIÓN ESPECIAL (DISCIPLINA URBANÍSTICA)

Por disciplina urbanística entendemos el conjunto de disposiciones que regulan la regularidad de la actuación privada en el ámbito urbanístico y que, en relación al Registro de la Propiedad, imponen ciertas obligaciones o prohibiciones profesionales a los Registradores como destinatarios del deber específico de colaborar, al margen de la jurisdicción contenciosa, en el control de la legalidad urbanística de los títulos inscribibles. Es el campo propio de las licencias urbanísticas. Y se ha desarrollado, desde el punto de vista legislativo, en dos momentos. En la Ley de 1975 por la vía de coordinación negativa, esto es, estableciendo una genérica prohibición de inscribir los actos de división del suelo realizados sin licencia (antiguo art. 96),

(7) Y decimos por regla general porque la disposición adicional primera del Texto Refundido excluye la aplicación de las normas de delimitación de áreas de reparto, cálculo de aprovechamiento tipo y definición del aprovechamiento susceptible de apropiación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 y 2 e, incluso, las de expropiación, sanción y venta forzosa en determinados casos, siendo facultad de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento su establecimiento, y en consecuencia excluyen la creación del Registro de Transferencias y la constatación registral de las transmisiones de aprovechamiento urbanístico.

V. PAREJO-MERINO y PAREJO, P. M., «La reforma de la legislación urbanística en las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado», *RCDI*, núm. 612/1992, págs. 2145 y sigs.

(8) Borrador del proyecto de reforma del Reglamento Hipotecario.

sin afectar a las declaraciones de obra nueva que, conforme a la *Resolución de 16 de noviembre de 1981*, excedía su control del ámbito de la calificación registral por la peculiar naturaleza del Derecho urbanístico, ya que la «fuerza de Ley» de sus disposiciones y su carácter de «limitaciones legales», señala, «origina que la inscripción» «no perjudique u obstaculice la posible actuación sancionadora de la infracción urbanística», y su constatación registral, por otra parte, podría hacer creer al tercero que la obra se ha realizado con arreglo a las normas aplicables, sin reparar en el artículo 88 de la Ley del Suelo de 1975 que establece la subrogación real del adquirente (9).

En las legislaciones autonómicas, sin embargo, se da un paso más en esta doctrina, y los protocolos urbanísticos, primero, y las leyes de protección de la legalidad, por otra, como estudian RUANO BORRELA, GARCÍA GARCÍA, LASO MARTÍNEZ y ARNAIZ EGUREN, optan en materia de división de «terrenos» por el sistema de la nota marginal, que denomina algún autor «coordinación positiva», extendido, incluso, en Murcia y Canarias a la inscripción de las declaraciones de obra nueva. Pero veamos qué ocurre en la Ley 8/1990 y en el nuevo Texto Refundido.

a) *Coordinación positiva*

La coordinación positiva aboga por la colaboración activa del Registrador en el control de la legalidad urbanística, desarrollando el Registro su aspecto peculiar: *dar publicidad de la presunta irregularidad urbanística, coordinando la realidad física con la jurídica*. Publicidad que coadyuva al restablecimiento de la legalidad, ya que supone *publicidad disuasoria* frente a tercero protegiendo directamente al consumidor.

b) *Coordinación negativa*

El artículo 25.2 de la Ley 8/1990 —y el 37.2 del nuevo TR en consecuencia— (10), sobre inscripción de la declaración de obra nueva responde, sin embargo, a su formulación negativa prohibiendo el otorgamiento de la escritura y la práctica del asiento registral. El artículo 259 del vigente Texto Refundido, trasunto del artículo 96 del Texto Refundido de 1976, adopta asimismo una redacción negativa. Todo ello, sin embargo, sin perjuicio del desarrollo reglamentario, de un lado, y de su carácter de legislación estatal básica y de la preexistente normativa autonómica, de otro. Las normas de

(9) Hoy artículo 22 del Texto Refundido 1992.

(10) El Texto Refundido 1992 deroga expresamente la Ley 8/1990.

distribución **competencial** entre el Estado y las Comunidades Autónomas se contienen en la Resolución de 9 de abril de 1984 y en la Instrucción de 16 de julio de 1984 sobre la actuación de Notarios y Registradores en materia de urbanismo.

En el borrador de la futura reforma del Reglamento Hipotecario se recogen los postulados expuestos por LASO MARTÍNEZ en los *Estudios en homenaje de Tirso Carretero* y en la REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, tanto sobre división de terrenos como de declaraciones de obra nueva, es decir, el mantenimiento del sistema positivo de coordinación para los actos divisorios (11) y el sistema negativo para las obras nuevas. Si bien hemos de advertir que el nuevo texto reglamentario no contiene disposición alguna que, con carácter expreso, se ocupe de los actos divisorios, por lo que el sistema positivo de coordinación se fundamenta en el desarrollo autonómico del antiguo artículo 96 de la Ley del Suelo, hoy recogido con alguna variación en el artículo 259.3 del Texto refundido vigente (12).

C) PUBLICIDAD REGISTRAL Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Uno de los problemas fundamentales en materia de urbanismo es el relativo a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunida-

(11) En los actos divisorios se incluyen la división material y la segregación. En Canarias, además, la Ley de Disciplina Urbanística menciona la agrupación, por lo que entendemos que se refiere, bien a la agrupación y división —o segregación— ulterior, bien a la segregación o división y agrupación o agregación a otra para una posterior división o sin ella —refiriendo el acto divisorio a la segregación o división previas.

No obstante, debemos indicar que el texto del proyecto de reforma del Reglamento Hipotecario no contiene un precepto expreso sobre los actos divisorios.

(12) La publicación del nuevo texto ha provocado el replanteamiento de la aplicabilidad de las disposiciones autonómicas en esta materia con paradójicos resultados, fundamentados en una prudente interpretación de las normas (v., por ejemplo, *Revista Lunes* 4,30, núm. 118/1993, págs. 42-43).

La paradoja estriba en que tanto el artículo 96 como el 259.3 son disposiciones de competencia exclusiva del Estado y, en consecuencia, de aplicación plena, con independencia de que antes no se hubiere clasificado el artículo 96 por ser un precepto preconstitucional y ahora la disposición final única, punto dos, del Texto Refundido le atribuya carácter de legislación plena. Circunstancia que no impidió su desarrollo autonómico conforme a los principios de Instrucción de la Dirección General de 16 de julio de 1984. No puede olvidarse, además, que estamos ante un Texto Refundido y su capacidad de innovación es limitada, aunque en el caso concreto se haya añadido la certificación de innecesariedad.

La prudente interpretación de las normas, por otra parte, lleva a la necesidad de escrutar la voluntad del legislador —en este caso del refundidor— y decidir si la transcripción casi literal del artículo 96 supone un cambio de actitud del Estado frente a las Comunidades Autónomas en cuanto no permite una interpretación y un desarrollo autónomos. Luego volveremos sobre ello.

des Autónomas. Sabido es que los principios rectores de esa distribución constitucional son los de *competencia, primacía o prevalencia y supletoriedad*. El principio de competencia supone que el órgano legislativo que tenga atribuida la competencia exclusiva es el único legitimado para ejercerla. El principio de primacía o prevalencia implica que la norma dictada por el órgano competente con carácter exclusivo y excluyente desplaza a cualquier otra disposición que invada de su ámbito material y formal. Y el principio de *supletoriedad* es aquel por el que el Estado, reservándose una competencia residual, puede dictar normas de aplicación supletoria en ausencia de disposiciones autonómicas.

La articulación de estos principios de resolución de conflictos obedece a dos tipos de consideraciones. Primero, a que el Estado de las Autonomías supone la creación de órganos legislativos independientes cuyas normas, en caso de colisión, no se rigen por los principios de jerarquía, derogación e irretroactividad. Son dos ordenamientos jurídicos, en este sentido, paralelos. Segundo, porque, no obstante, las competencias no son todas exclusivas como cabe suponer en un Estado único incluso calificándole no de unitario, sino de *cuasi-federal*. Al lado, pues, de las competencias *exclusivas*, existen las *competencias compartidas* y las *subsidiarias*, son olvidar aquellas otras que siendo exclusivas, al tratar de materias conexas, devienen *concurrentes*.

Pues bien, la competencia exclusiva en materia de *urbanismo* corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas (Canarias, País Vasco, Cataluña, Andalucía...); la competencia exclusiva en materia de *Derecho civil* —salvo especificidades *forales*—, *instrumentos públicos y ordenación de los Registros*, por su parte, está atribuida constitucionalmente al Estado. Sin embargo, ello no supone la inexistencia de *materias conexas* en cuanto el urbanismo incide o se relaciona con determinados preceptos civiles, notariales e hipotecarios. Y asimismo hemos de tener presente lo que denomina MUÑOZ MACHADO el «*mito de la exclusividad*», según el cual una materia en origen de competencia exclusiva deviene materia de competencia compartida en virtud del ejercicio de otro título competencial siempre y cuando no suponga la supresión de una competencia autonómica o un medio indirecto de intervención. Las bases de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas deben ser las de colaboración, cooperación y participación en las decisiones más acordes con el federalismo occidental (13). No se trata de dos centros de poder paralelo, como prueba el problema competencial que ha planteado la

(13) V. MUÑOZ MACHADO, S., *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Ed. Cívitas, Madrid, 1986, págs. 61 y 110-113, y mis trabajos *Régimen jurídico del suelo en Canarias*, Ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1991, págs. 52-56, y «Disciplina urbanística y publicidad registral», t. I, de *Anales de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Las Palmas*, Ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1992, págs. 176-183.

integración de España en las Comunidades Europeas. Problema que se cifra en la transferencia de competencias autonómicas a las Comunidades Europeas, sin que las Comunidades Autónomas participen *per se* en la adopción de decisiones comunitarias —participación en fase ascendente— (14).

En definitiva, si las competencias exclusivas en materia de urbanismo corresponde a las Comunidades Autónomas, por un lado, y en materia civil común, notarial e hipotecaria al Estado, por otro, ello no significa que las Comunidades Autónomas no puedan dictar norma alguna que reforzando la *protección de la legalidad urbanística* incida en la actividad de Notarios y Registradores, siempre y cuando no suponga una extralimitación competencial. Más aún: si se tiene en cuenta que en la legislación preconstitucional existían determinados preceptos sobre esta cuestión y en virtud de la teoría de los *poderes implícitos*, la transferencia de la competencia lleva consigo la de los medios con que contaba el órgano transferente, en este caso el Estado, mejor se comprende la posibilidad —o necesidad— de intervención autonómica (15). Ahora bien, ¿cuáles son los límites de esta intervención? Tal vez la dificultad de la contestación a la pregunta enunciada no sea insoluble, bastando para ello con reparar en el contenido de la *Instrucción de 16-7-1984* que esclarece suficientemente la materia, ya que complementa lo expresado por la Resolución de 9-4-1984 en el sentido de declarar, tras el deslinde competencial, el punto de *conexión* entre la legislación notarial e hipotecaria y la legislación urbanística: los Notarios y los Registradores deben tener presente las disposiciones autonómicas como *garantes de la legalidad de los actos en que intervienen*. Y ello supone la presencia de las siguientes normas.

a) *Legislación autonómica*

Norma primera (*competencia sustantiva*): «En materia de ordenación del territorio, *urbanismo* y vivienda rigen, en primer lugar, las normas que emanen, en su caso, de las correspondientes Comunidades Autónomas y, después, supletoriamente, la legislación estatal».

Norma segunda (*principio de legalidad*): «Notarios y Registradores, al enjuiciar la *validez* y alcance de los actos jurídicos sobre las fincas situadas en los territorios de las Comunidades Autónomas, se atenderán, según el caso, a unas u otras normas».

(14) V. las posiciones de BULLAIN LÓPEZ y LASAGABASTER HERRARTE en mi estudio *Protección inmobiliaria y Comunidad Europea* (pendiente de publicación).

(15) El Estado debe potenciar la protección de la legalidad urbanística y reforzar la actuación autonómica sobre disciplina, ya que, por encima de los intereses concretos y del problema competencial, la solución adecuada de esta problemática afecta directamente a un buen número de derechos fundamentales —igualdad, vivienda digna...

Norma tercera (*disciplina urbanística*): «En particular, se decidirá con arreglo a las normas respectivas si determinada *parcelación* del suelo, sea urbano o rústico, es legal, o si determinada *infracción impide a los Notarios la autorización de los actos y a los Registradores la inscripción*».

b) *Legislación estatal*

Norma cuarta (*legislación hipotecaria: forma del asiento*): «Los títulos expedidos conforme a la correspondiente legislación aplicable tendrán el Registro; si cumplen además las exigencias de la legislación hipotecaria, el correspondiente reflejo a través del *asiento* —*inscripción*, anotación preventiva o nota *marginal*— *que, conforme a la legislación del Estado, sea apropiado según el supuesto*.

En conclusión, el sistema positivo de publicidad registral dependerá, como medida de disciplina urbanística, de las disposiciones autonómicas y la forma del asiento a practicar en el Registro de la legislación hipotecaria (16).

2. SISTEMAS DE ACTUACION URBANISTICA

A la ejecución del planeamiento dedica el Texto Refundido de 1992 sus artículos 140 y siguientes, y bajo el prisma del principio de *equidistribución* de los beneficios y cargas, éste se lleva a cabo por dos medios, bien a través de actuaciones sistemáticas, bien a través de actuaciones asistemáticas. El primero se traduce en tres sistemas de actuación sobre unidades de ejecución, término —éste— que sustituye a los antiguos polígonos. El segundo, referido al suelo urbano, se dirige a la regulación del aprovechamiento urbanístico cuando no se actúe sobre unidades de ejecución; de ahí su denominación de actuación asistemática en suelo urbano que excluye otras clases de suelo.

A) UNIDADES DE EJECUCIÓN

Las «unidades de ejecución —dice el art. 144— se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie». Y esas unidades «se desarrollarán —señala el art. 148— por el sistema de actuación que la

(16) Es el supuesto de los artículos 15.2 y 16 de la LDU que sólo se extralimitan en cuanto se refiere a la forma de practicar el asiento.

PAREJO ALFONSO, por su parte, establece tres principios generales: 1) La legislación

Administración elija en cada caso. Los sistemas son los siguientes: a) Compensación; b) Cooperación, y c) Expropiación».

a) *Sistema de compensación*

En relación al Registro de la Propiedad, interesa destacar que en el Sistema de Compensación la incorporación de los propietarios a la Junta de Compensación *no* supone —conforme al art. 159— la transmisión a la misma de los inmuebles incluidos en la unidad de actuación salvo disposición en contra de los Estatutos, y que en todo caso los «terrenos» quedarán directamente *afectos* al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema, con anotación en el Registro —nota marginal, se sobrentiende— en la forma que establece el artículo 310. Las Juntas, no obstante, actuarán como *fiduciarias con pleno poder dispositivo* sobre las fincas pertenecientes a los propietarios incorporados, prosigue el artículo 159 en su punto 2, sin más limitaciones que las establecidas en los Estatutos. Recoge, pues, este artículo 159 la distinción que en la doctrina hacía GARCÍA GARCÍA entre *titularidad fiduciaria* —cuando se transmiten la titularidad formal de los inmuebles— y *actuación fiduciaria* —en cuanto ese poder dispositivo para el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas se mantiene a pesar de no producirse la transmisión formal a un órgano con personalidad jurídica independiente cual es la Junta de Compensación, inscrita en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (17). Asimismo, el inciso final del

plena no admite desarrollo y desplaza a la autonómica precedente. 2) La legislación básica es susceptible de desarrollo autonómico. Y 3) La legislación supletoria sólo se aplica en defecto de normas autonómicas. Principios que puestos en conexión con las prescripciones registrales en una interpretación estricta supondrían: 1) Que el artículo 259.3 desplazaría a la legislación autonómica precedente, a pesar del carácter supletorio de las normas sustantivas que complementan. Y 2) Que el artículo 25.2 de la Ley 8/1992 y el 37.2 del Texto Refundido 1992, como legislación básica, son susceptibles de desarrollo autonómico a pesar de las prescripciones de la reforma del Reglamento Hipotecario. Ahora bien, esta interpretación no puede extraerse de los principios generales que enumera el profesor PAREJO, ya que el carácter de legislación plena de los artículos 258.2 y 3 y 259.3 ceden ante la naturaleza supletoria de la regulación sustantiva. Los preceptos registrales refuerzan la protección de la legalidad. En este caso de la legalidad autonómica. Por otro lado, la reforma del Reglamento puede plantear serias dudas sobre la subsistencia del artículo 15.2 de la LDU en cuanto a las declaraciones de obra nueva si prohíbe la inscripción, a pesar de su carácter básico y el dudoso interés estatal por aplicar un sistema de coordinación contrario a las disposiciones autonómicas una vez respetada su competencia en la Ley 8/1990 y en el Texto Refundido 1992 (v. PAREJO ALFONSO, L., *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991, págs. 27-28).

(17) GARCÍA GARCÍA, J. M., «La reparcelación y la compensación en relación con el Registro de la Propiedad», *RCDI*, núms. 565/1984, 567/1985 y 576/1986.

artículo 159.1 alude a la norma marginal del antiguo artículo 169 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) (18).

Por otra parte, son de aplicación al Sistema de Compensación los artículos 157 y siguientes del RGU, donde se contienen las normas para la inscripción de las fincas resultantes del proyecto de compensación aprobado definitivamente, previo otorgamiento de escritura pública por el organismo administrativo actuante (generalmente el Ayuntamiento), en la forma que, según dispone el artículo 174, determina el artículo 114 (18 bis), fincas que quedarán gravadas con carácter real cada una de ellas con la cantidad proporcional que resulte del presupuesto previsto de los costes de urbanización de la unidad de ejecución y con el saldo definitivo en su día (art. 178).

La actuación registral, desde un punto de vista cronológico, se producirá en las siguientes fases:

1.^a Nota marginal de afección de las fincas incluidas en la unidad de ejecución (arts. 169 RGU y 310 del TR).

2.^a Inscripción de la escritura que contiene la aprobación definitiva del proyecto de compensación (19) mediante:

1. La cancelación de la nota de afección del artículo 310.1 (que tiene, por otro lado, una vigencia de tres años, prorrogables por otros tres).

2. La cancelación de la hoja registral de las fincas de procedencia u originarias, «con referencia al folio registral de las fincas resultantes del proyecto». Cancelación que incluye, previa declaración expresa y aseguramiento, la cancelación expresa de las cargas incompatibles en el folio de las fincas originarias.

3. La inscripción en nuevo folio de las fincas resultantes, con el arrastre de las cargas compatibles con el planeamiento.

4. La afección real, por fin, mediante la extensión de la correspondiente nota marginal, de las fincas resultantes al saldo provisional y definitivo de los gastos de urbanización.

5. La inscripción de las cesiones de terrenos obligatorias y gratuitas, libres de cargas, al organismo actuante (arts. 169, 114, 174, 178 y 179 del RGU y 310 del TR/1992) (19 bis).

(18) Vigente en cuanto no se oponga al nuevo Texto Refundido (v. tabla de vigencias en RD 304/93).

(18 bis) El Real Decreto 304/93, de 26 de febrero (BOE 18-3-93), deroga, no obstante, este precepto, por lo que hemos de entender, con GONZÁLEZ PÉREZ, que se aplicarán directamente las prescripciones del nuevo Texto Refundido. La remisión, pues, del artículo 174 ha quedado vacía de contenido.

(19) Acto administrativo dotado como tal de presunción de validez (v. GONZÁLEZ PÉREZ).

(19 bis) Ver nota 18 bis.

Asimismo, puede seguirse, conforme al artículo 310.2, la técnica de la agrupación de las fincas de procedencia y la división ulterior sin recurrir a la cancelación directa aludida.

El punto 5 del citado artículo 310 señala que el «título en cuya virtud se inscribe el proyecto de “...” compensación será suficiente para la *modificación* de entidades hipotecarias, *rectificación de descripciones* registrales, *inmatriculación* de fincas o de excesos de cabida, *reanudación del tracto sucesivo* y para la *cancelación de derechos reales incompatibles* (20) en la forma que reglamentariamente se determine». Y en tanto se aprueba la reforma del Reglamento Hipotecario, será de aplicación supletoria el Reglamento de Reparcelaciones en aquellas disposiciones que sean de aplicación a esta materia y a pesar de su derogación expresa, según entiende la doctrina (LASO MARTÍNEZ, GARCÍA GARCÍA, ARNAIZ EGUREN, PRETEL SERRANO...) como único medio de llenar el vacío normativo. El Reglamento de Reparcelaciones, en cuya redacción —señala LASO— intervino NARCISO DE FUENTES, se entenderá vigente, pues, en aquellas disposiciones de naturaleza hipotecaria no modificadas o sustituidas por otras, ya que la derogación ha sido únicamente urbanística.

b) *Sistema de Cooperación*

El Sistema de Cooperación «exige —dice el art. 162.2 TR— la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de beneficios y cargas». En él los propietarios aportan el suelo y la Administración ejecuta las obras a su costa. De la reparcelación se ocupan los artículos 164 y siguientes del Texto Refundido y sus aspectos registrales son los mismos que para el sistema de compensación hemos visto, tal y como resulta del propio artículo 310, común a ambos sistemas y a las remisiones que contenía el Reglamento de Gestión Urbanística. No podemos entrar ahora, sin embargo, en sus especificidades.

c) *Sistema de Expropiación*

El Sistema de Expropiación se regula, finalmente, en los artículos 171 y siguientes del Texto Refundido y se aplica por «unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y terrenos incluidos en los mismos», lo que supone la aplicación registral de las normas reglamentarias

(20) Ejemplo: compatible, la hipoteca; incompatible, la servidumbre.

que se dedican a la expropiación forzosa, como se deduce de la *Resolución de 9-6-1992*, que entiende que hasta que no se pague el justiprecio el asiento registral a practicar será de anotación preventiva y no de inscripción (art. 32.3 RH).

B) ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS

Excepcionalmente en suelo urbano podrá actuarse sin sujeción a lo prevenido para las unidades de ejecución. Situación ésta contemplada en los artículos 185 y siguientes del Texto Refundido que puede provocar la transferencia —incluso coactiva— del aprovechamiento urbanístico o TAU en cuanto se produzca una disociación a la baja (21) entre el aprovechamiento patrimonializable y el aprovechamiento urbanístico de la parcela, de tal suerte que el propietario deba adquirir los aprovechamientos necesarios para que el patrimonializable sea el mismo que el urbanístico. Pues bien, estos aprovechamientos susceptibles de transmisión deberán constar inscritos en el Registro de Transferencias de Aprovechamientos, acreditada previamente la titularidad registral de la parcela, primero, y en el de la Propiedad a instancia de parte, después (art. 198).

Toda esta materia es trasunto de la cesión obligatoria del 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico y del aspecto cuadrimensional del derecho de propiedad, en terminología de LEYVA y ANDÍA. ES decir, el suelo se transforma hasta constituir volumen edificable, cuya constatación registral previno en su forma negativa, con escasa aplicación práctica, el Texto Refundido de 1976, y en su forma positiva el artículo 14 de la Ley de Disciplina Urbanística de Canarias, enfoque normativo elogiado por LASO.

C) OBTENCIÓN DE TERRENOS DOTACIONALES

El artículo 199, por su parte, prevé la inscripción registral de los terrenos destinados a dotaciones públicas de carácter local no incluidos en unidades de ejecución, previa inclusión en el Registro de Transferencias, mediante el correspondiente título de cesión, venta o distribución, expropiación u ocupación directa, quedando las fincas registrales adscritas automáticamente a la dotación establecida, según el uso de que se trate.

A la ocupación directa se refiere el artículo 203, que prevé la remisión al Registro de copia de la certificación acompañada del correspondiente

(21) Es decir, que el aprovechamiento patrimonializable del propietario sea inferior al fijado para la parcela —aprovechamiento urbanístico real.

plano, donde conste la superficie ocupada, a efectos de su inscripción a favor del Ayuntamiento, en la forma que se determine reglamentariamente.

3. PARCELACIONES Y REPARCELACIONES URBANÍSTICAS

Dentro de las normas de protección de la legalidad y disciplina urbanística se incardina el concepto de parcelación urbanística, que nada tiene que ver con el de reparcelación como sistema de actuación y que sí se relaciona con la noción civil de urbanizaciones privadas.

A) PARCELACIONES URBANÍSTICAS

Sin entrar en la problemática de las parcelaciones rústicas o parcelaciones ilegales por su finalidad urbanística, sujetas formalmente a la legislación agraria (LRYDA), ni en la Ley canaria de Ordenación Urbanística del Suelo Rústico, define el artículo 257 del Texto Refundido las parcelaciones urbanísticas como «la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población», siendo «ilegal, a efectos urbanísticos, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el planeamiento urbanístico que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en la legislación urbanística». El artículo 258 añade que los Notarios y Registradores harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de *indivisibles*, en su caso. Y al otorgarse licencia de edificación sobre una parcela indivisible, por su parte, se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.

Toda parcelación urbanística, dispone el artículo 259, está sujeta a licencia y los Notarios y Registradores «exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos que se acredite el otorgamiento de la *licencia* o la *declaración municipal de su innecesariedad*, que los primeros deberán testimoniar en el documento».

El artículo 257.2 reproduce el antiguo artículo 94 del Texto Refundido de 1976, que ha sido interpretado en relación al 96, como reconocimiento de que la ilicitud administrativa no priva al acto de validez civil al limitar la ilegalidad a los efectos urbanísticos y ha permitido el desarrollo del artículo 96 a través del que se ha denominado sistema de la nota marginal o sistema positivo de coordinación. Planteamiento que recoge el borrador del proyecto de reforma del Reglamento Hipotecario, si bien puede hacerse una favorable observación al artículo 259.3 frente al 96.3 que sustituye: ahora se requiere la certificación de innecesariedad.

Es importante observar que el artículo 259.3 del Texto Refundido de 1992 tiene *carácter de legislación plena*, competencia exclusiva del Estado,

lo que cuestiona la vigencia del desarrollo autonómico de la disposición a través de los protocolos o leyes de disciplina o protección de la legalidad, como indica el Seminario del Centro de Estudios Registrales de Granada aconsejando la exigencia de licencia (22). Sólo indicar, por un lado, que con anterioridad, cuando se desarrolló autonómicamente el antiguo artículo 96 de la Ley del Suelo, también era competencia exclusiva del Estado la regulación de los Registros, como señaló la Instrucción de la Dirección General referida de 1984; y ello no impidió su desarrollo, a pesar de la Resolución de la Dirección General de 9-4-1984, que dicha Instrucción aclara y matiza. Y, por otro, que los artículos 257 a 259, como observa GONZÁLEZ PÉREZ, en materia urbanística son normas de *Derecho estatal supletorio*, lo que lleva consigo la posibilidad de una legislación autonómica distinta. Es más, supone la imposibilidad de que la legislación estatal supletoria *desplace* a la legislación autonómica preexistente. Situación ésta que predica la ilicitud a efectos exclusivamente urbanísticos en el texto literal del artículo 257 y su secuela, la validez civil, según apunta GONZÁLEZ PÉREZ, de tal suerte que el carácter pleno de una prescripción formal (art. 259.3), dictada como medio instrumental, carece de sentido si la legislación urbanística sustantiva dispone otra cosa (23) e, incluso, utilizando el mismo medio. Es decir, la norma prohibitiva del artículo 259.3 sólo se concibe cuando la legislación estatal actúa supletoriamente. En otro caso, ante un presupuesto de hecho distinto, este artículo actuaría como norma igualmente *supletoria*, como ocurrió con el antiguo artículo 96, ya que se trata de disposiciones formales que coadyuvan al mantenimiento de la legalidad urbanística y siempre se fundamentan en normas sustantivas (24). En definitiva, hemos de volver a la Instrucción de 1984: los instrumentos públicos y la ordenación de los Registros son competencias exclusivas del Estado y, como tales, la forma de practicar los asientos y la clase de ellos compete al Estado; pero ello no impide que las Comunidades Autónomas insten la colaboración de Notarios y Registradores en materia de disciplina urbanística, a través del denominado «sistema positivo de publicidad registral» (25).

(22) V. *supra* y Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña, núm. 9/1992, y la Revista *Lunes* 4,30, núm. 114/1992.

(23) Sería absurdo que si la legislación autonómica dispensa de licencia a la parcelación el artículo 259.3 fuera aplicable. En este supuesto carecería de presupuesto de hecho.

(24) GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Ed. Abella, 2.^a ed., Madrid, 1992, págs. 356-357.

(25) El artículo 258.2 y 3 se encuentra en la misma situación.

B) REPARCELACIONES

La reparcelación, según indicábamos, no es más que un medio de actuación dentro del sistema de cooperación y se define en el artículo 164.1 como la «agrupación de fincas comprendidas en una unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos». Su aspecto registral ha sido estudiado y se refleja en el artículo 310 del Texto Refundido. Sólo indicar que esa agrupación urbanística no da lugar necesariamente a una agrupación registral conforme al artículo 310.3, ya expuesto.

C) URBANIZACIONES PRIVADAS

El aspecto civil de la parcelación urbanística o de la ejecución del planeamiento, singularmente por el sistema de compensación, puede dar lugar a lo que la doctrina denomina «urbanización privada», «urbanización de iniciativa particular» o «urbanizaciones de uso privado», destacando la formación de un nuevo núcleo de población con la construcción de edificaciones de tipología urbana, punto que distingue, según GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, en base al antiguo artículo 85.1.3 de la Ley del Suelo, la parcelación «rústica» de la «urbana» y marca el límite de la legalidad.

Su regulación jurídica, en tanto se aprueba la Ley de conjuntos inmobiliarios, se enmarca en la aplicación analógica de la Ley de Propiedad Horizontal, «combinada» con la legislación hipotecaria. Su tratamiento registral se aborda en la *Resolución de 2 de abril de 1980* utilizando la técnica del triple folio. Uno general para la urbanización, otro filial para cada edificio y un tercero filial, a su vez, de éste para cada finca independiente. Para su estudio nos remitimos a las monografías de RUIZ-RICO y de RAGEL SÁNCHEZ, sin poder adentrarnos en su exposición. Baste señalar a efectos urbanísticos que los artículos 22 y 45 del Texto Refundido contienen el principio de subrogación real, la obligación del promotor o propietario en la enajenación de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular de hacer constar la fecha de aprobación del planeamiento y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes; y como norma de protección de los consumidores, la necesaria constancia de la publicidad de la urbanización privada de la fecha de la aprobación del planeamiento. La garantía del cumplimiento de las disposiciones contenidas en los números 1, 2 y 3 del artículo 43 es idéntica a la del antiguo artículo 62 de la Ley del Suelo: el adquirente, en otro caso,

puede rescindir el contrato en el plazo de un año. Al estudio de estos artículos en su redacción anterior, hoy trasladada a los artículos 22 y 45, dedica GONZÁLEZ SALINAS SU libro *Sistemas de compensación y terceros adquirentes del suelo*.

4. LA DECLARACION DE OBRA NUEVA

Con precedentes en la legislación de Canarias y Murcia, el artículo 25.2 de la Ley 8/1990, hoy derogada por el Texto Refundido de 1992, supone un importante giro en esta materia por razones de seguridad jurídica y, tal vez, como resultado de la nueva noción de adquisición gradual de facultades urbanísticas que racionaliza el esquema normativo anterior, al tiempo que acentúa el carácter imperativo de los deberes urbanísticos, estableciendo de forma expresa la fuerza coactiva de la expropiación-sanción y de la venta forzosa; y lo que ha sido más contestado por la doctrina, un nuevo sistema de valoraciones, con la creación del Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, siquiera mitigada por la inclusión preventiva de la finca en el Registro Municipal de Edificación Forzosa en aquellas Comunidades Autónomas que, como la de Canarias, mantengan esta institución.

El artículo 37.2 del Texto Refundido dispone: «Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada que se acredite el otorgamiento de la preceptiva *licencia de edificación* y la expedición por técnico competente de la *certificación* de finalización de la obra conforme al proyecto aprobado» (26). Esta doble exigencia obedece a la necesidad de distinguir entre la obra nueva realizada, la obra nueva autorizada y la obra nueva declarada, tan sólo coordinable documentalmente con la certificación técnica. El inciso 2 de este artículo 37.2 responde asimismo a esta exigencia, contemplando la obra en construcción. Dice al respecto: «Para autorizar e inscribir escrituras de declaración de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida por técnico competente acreditativa de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licen-

(26) En realidad esa adecuación se pone de manifiesto con la obtención de la licencia de primera utilización de los edificios, como advierte VERDÚ MIRA (*El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1993). La exigencia de la *certificación técnica* se justifica, en todo caso, por la necesidad de la coordinación entre la obra ejecutada —licencia de obra y de primera utilización— y la declarada —certificación.

cia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras». Sobre este inciso segundo, no obstante, hemos de apuntar la importante diferencia que muestra con el artículo 25 de la Ley 8/1990 en cuanto suprime el *plazo de otorgamiento del acta de terminación de la obra*, cifrado en la Ley precedente en tres meses.

Los problemas de Derecho intertemporal, por su parte, se han resuelto en base a la disposición transitoria sexta de la Ley 8/1990, hoy disposición transitoria quinta del Texto Refundido; y así el artículo 37.2 no será de aplicación a las *declaraciones nuevas de obras terminadas a la entrada en vigor de la Ley 8/1990*, conformes al planeamiento o respecto de la que no procedan medidas que impliquen demolición por entenderse incorporadas al patrimonio de su titular o aquellas otras, apunta LASO, que a la entrada en vigor de dicha Ley hubieran sido terminadas cuatro años antes, recogiendo el *plazo* de *prescripción* de la acción de disciplina urbanística que estableció el artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981 (27). En cualquier caso, éste parece ser el criterio seguido por el borrador de reforma del Reglamento Hipotecario que regula también la adquisición de licencias por *silencio administrativo positivo*, previa denuncia de la mora, y la prescripción de acciones para las declaraciones de obras nuevas no incluidas en la situación analizada, esto es, las obras que no se terminaran cuatro años antes de la vigencia de la Ley 8/1990.

La Dirección General, por su parte, en *Resolución de 4-2-1992*, declara la aplicabilidad de la disposición transitoria sexta a las declaraciones de obras nuevas terminadas con anterioridad a su entrada en vigor, excluyendo de su ámbito el artículo 25.2 de la Ley 8/1990. Dice la Dirección General que basta acreditar alternativamente: *a)* que esa edificación ha sido realizada de conformidad con la legislación urbanística entonces aplicable mediante resolución administrativa o conforme prevé el artículo 25.2 (hoy 37.2 TR); *b)* que, en cualquier caso, ya no son procedentes medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística —que impliquen demolición, se sobrentiende— mediante un título que acredite que la obra se terminó cuatro años antes de la entrada en vigor de la Ley 8/1990 siempre y cuando no conste en el Registro la incoación del expediente de disciplina urbanística. Constatación que conforme a la disposición transitoria 10.3 de la Ley 8/1990, añade la Dirección General, es obligatoria. Evidentemente, como

(27) Plazo, sin embargo, hemos de añadir que al no ser homogéneo en todo el territorio nacional, como muestra la Ley de Disciplina Urbanística balear —que lo fija en siete años—; plazo —decimos— que obliga a comprobar la legislación autonómica y entender que la tesis de LASO se refiere a los supuestos en que el plazo es de cuatro años que es la mayoría, ya que incluso la Ley balear es posterior a la Ley 8/1990.

El Real Decreto-Ley 16/1981 se deroga expresamente por el Texto Refundido de 1992 y sólo será aplicable a las obras nuevas terminadas con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley 8/1990 en los términos de su disposición adicional 6.ª2.

advierde el último considerando, los documentos acreditativos de esa circunstancia, al referirse a la obra nueva autorizada, deben coincidir con la obra nueva declarada. Las referencias, finalmente, hemos de observar, a la Ley 8/1990 se entenderán hoy hechas al Texto Refundido de 1992.

La *Resolución de 28-4-1992*, por su parte, confirma la doctrina anterior y declara que las obras que afecten a la estructura del edificio requieren del cumplimiento de lo prevenido en el artículo 25.2 de la Ley 8/1990 (hoy 37.2 del TR).

La *Resolución de 14-12-1992 (BOE 4-2-1993)*, citando en los vistos las Resoluciones de 16-11-1981 y de 4-2-1992, entiende que la división de un local independiente en régimen de propiedad horizontal situado en una sola planta en dos nuevos locales en sendas plantas superpuestas, es decir, la división de una planta en dos en plano horizontal, afectan a la estructura del edificio y en consecuencia es de aplicación el artículo 25 de la Ley 8/1990 o, en su caso, la disposición transitoria sexta, tal y como declara la Resolución de 4-2-1992, sin que sea suficiente, en el primer supuesto, la certificación del arquitecto municipal y sin que quepa calificar de insubsanable el defecto en ambos casos por la alusión en dicha certificación a las incidencias o avatares de la licencia municipal (por ejemplo, en el caso concreto se menciona la **Resolución** de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de 10-5-1989 que ordenó la suspensión de la obra y de la que se desconoce su desenlace).

La prescripción de las acciones de disciplina urbanística por infracciones graves se fija en *cuatro años* por el artículo 263 del Texto Refundido, que sin embargo omite toda referencia a la **imprescriptibilidad** de acciones cuando las obras se realicen en zona verde o espacio. Omisión simplemente sistemática, ya que conforme al artículo 94 del Reglamento de Disciplina Urbanística la imprescriptibilidad dispuesta en el artículo 188 de la Ley del Suelo se mantiene y del nuevo artículo 255 así se deduce en cuanto no se aplica el plazo de cuatro años previsto en el artículo 249, extendiendo la normativa al suelo no urbanizable protegido.

Por último, y ello es de notable importancia, el artículo 16.2 del Texto Refundido sujeta *las declaraciones de obra nueva en suelo urbanizable no programado y en suelo no urbanizable —denominado rústico en Canarias—* a los requisitos del artículo 37.2, lo que supone, por un lado, la ampliación del control urbanístico a las obras nuevas sujetas con anterioridad a la legislación agraria, evitando las construcciones ilegales formalmente amparadas en ésta, y por otro, sienta las bases de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, en cuanto el urbanismo no se comprende sin la referencia obligada al medio ambiente y a la integración de los núcleos de población en el medio natural.

En Canarias esta disposición, conforme a la Ley de Ordenación Urba-

nística del Suelo Rústico, se complementa con la vinculación «*ob rem*» con carácter previo de la obra nueva a determinada superficie de la finca o a toda ella.

5. OTROS ACTOS INSCRIBIBLES

El notable esfuerzo de la nueva legislación por resolver los problemas advertidos en la normativa precedente en orden a la insuficiente publicidad de la planificación urbana y a los medios de protección de la legalidad urbanística se muestra asimismo en otros instrumentos de coordinación que acometen lo que pudiera llamarse urbanismo integral, que toma por centro de interrelación normativa al Registro de la Propiedad partiendo del paradigma de que toda actuación administrativa o judicial que afecta a una finca determinada debe publicarse a través de una única institución jurídica en pos de la seguridad jurídica inmobiliaria y de la defensa del consumidor. Por ello, para acabar con este tema, nos referiremos a otras normas que contienen disposiciones aplicables o relativas al Registro.

A) DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO

Delimitadas —conforme al art. 291 del TR— las áreas «en las que las transmisiones onerosas de terrenos quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento respectivo», «no podrán —añade el art. 296— inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre los inmuebles incluidos en las expresadas limitaciones si no aparece acreditada la realización de la notificación contemplada en los artículos precedentes», notificaciones a efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto municipales.

Y de igual suerte, el artículo 297 señala que no podrán inscribirse las transmisiones de viviendas sujetas a protección pública sitas en áreas expresamente delimitadas sin la práctica de las notificaciones aludidas.

B) ACTOS DE COORDINACIÓN GENERAL

Como actos de coordinación general podemos incluir aquí los siguientes:

1. La constatación registral, por nota al margen, de la resolución administrativa o judicial que declare ilegal la licencia (art. 40).
2. La exclusión de los terceros protegidos por la fe pública registral de

la obligación de pago al Ayuntamiento del valor urbanístico del exceso de aprovechamiento de la edificación (art. 41).

3. La obligación municipal del remitir al Registro copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de deberes urbanísticos a que se refiere el artículo 28 a fin de que se practique nota al margen de las inscripciones de las fincas respectivas (art. 43).

4. La inscripción en el Registro de la autorización de usos y obras provisionales (art. 136 TR).

5. La inscripción de hipoteca en garantía del derecho de crédito surgido de la declaración de incompatibles con el planeamiento de determinadas cargas prevista en el sistema de reparcelación (art. 168.3) y aplicable —entiende la doctrina— al de compensación.

6. La inscripción de las fincas expropiadas una vez pagado o consignado el justiprecio y procedido a su ocupación (art. 223), con extinción, previa compensación, de los derechos anteriormente inscritos y no tenidos en cuenta en el expediente, mediante asiento de cancelación, a instancias de la Administración, parte interesada o del propio Registrador (art. 224.4). Como vemos, este artículo potencia el tratamiento profesional de la publicidad registral al preverse la cancelación a su instancia.

7. En el régimen de venta forzosa (arts. 227 y sigs.), el artículo 229 dispone la inscripción registral de la declaración de edificación ruinosa e inadecuada; el artículo 232 previene la inscripción de la declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos con aplicación del régimen de venta forzosa, y el artículo 235 la inscripción de la certificación municipal donde conste la adjudicación de la finca.

8. La inscripción constitutiva de la escritura pública de concesión del derecho de superficie urbanístico por parte de las entidades locales y demás personas públicas (art. 288.2). El artículo dice constitutiva de su eficacia, la doctrina entiende por su relación con el artículo 16 del Reglamento Hipotecario y la regulación precedente constitutiva de su existencia.

C) ACTOS DE DISCIPLINA URBANÍSTICA

Por último nos ocupamos de los artículos 307-309, que bajo el epígrafe Registro de la Propiedad integran, con el 310, el capítulo III del título IX del Texto Refundido, y si bien los denominamos por razones sistemáticas actos de disciplina urbanística, contienen alguna disposición de coordinación general, como, por ejemplo, el punto 1 del artículo 307.

Dice el artículo 307, bajo el rótulo Actos inscribibles: «Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

1. Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del

planeamiento en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización.

2. Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos en las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamientos urbanísticos.

3. La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o de aquellos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas (28).

4. Las condiciones especiales de concesión de licencias en los términos previstos en las leyes.

5. Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.

6. La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de planeamiento, de ejecución del mismo o de licencias.

7. Las sentencias firmes en que se declare la anulación a que se refiere el número anterior cuando se concreten a fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.

8. Cualquier acto administrativo que en su desarrollo o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de las mismas».

El artículo 308, bajo el epígrafe Certificación administrativa, añade: «Salvo en los casos —en— que la legislación establezca otra cosa, los actos a que se refiere el artículo anterior podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante *certificación administrativa* expedida por el órgano administrativo actuante en la que se harán constar en la forma exigida por la legislación hipotecaria las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo».

El artículo 309, finalmente, Clases de asientos, dispone:

«1. Se harán constar mediante *inscripción* los actos y acuerdos a que se refieren los números 1, 2, 7 y 8 del artículo 307, así como el supuesto al que se refiere el artículo 203.5.

(28) La importancia de ese *deber municipal* ha sido destacado, a efectos de derecho transitorio, por la Resolución de 4-2-1992, que parece interpretar la falta de constancia registral como una *presunción de cumplimiento de la legalidad aplicable* a efectos de *prescripción*. Interpretación que favorece los intereses de los consumidores en cuanto activa ese deber municipal.

2. Se harán constar mediante *anotación preventiva* los actos de los números 3 y 6 del artículo 307. Tales anotaciones caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante o resolución del órgano jurisdiccional respectivamente.

3. 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 refiere el título que las originara».

6. URBANISMO Y PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES

La especial incidencia del Derecho público sobre el Derecho privado en orden a la limitación intrínseca de los efectos de la contratación privada se ha acentuado sobremanera en materia de urbanismo, **sin** reparar en toda su amplitud en la problemática de la protección de los consumidores. Y decimos en toda su amplitud porque la coordinación de las disposiciones urbanísticas con el Registro de la Propiedad han supuesto la novedad **civil** más trascendente de la Reforma, si bien se ha abordado bajo los parámetros de la «coordinación negativa», que de forma indirecta afecta **—también negativamente—** a la protección de los consumidores. Y esta protección, constitucional y comunitariamente potenciada, exige por la imperatividad de las normas de Derecho público el análisis y revisión de su incidencia en el ámbito privado desde la perspectiva del consumidor. Es decir, habida cuenta de la aplicabilidad *erga omnes* del planeamiento urbanístico, el Registro de la Propiedad, como institución al servicio de la protección inmobiliaria del consumidor y centro de coordinación de las relaciones interdisciplinarias, debe publicar la realidad física en su verdadero estado, aun las situaciones urbanísticas patológicas, fuente a su vez de control de la legalidad que a un tiempo presta mediante esa publicidad patológica **disuasoria** una eficaz colaboración con la Administración urbanística competente, ya que publicada la presunta irregularidad los contratantes se ven forzados al cumplimiento de las prescripciones administrativas habilitantes de la contratación privada. Ningún tercero, ningún consumidor, ninguna entidad de crédito contratará sobre una finca en situación jurídica de presunta irregularidad, instando forzosamente a la regularización urbanística previa. De esta manera, el Registro, protegiendo al consumidor, activa el cumplimiento de las normas de esa imperativa naturaleza de una forma directa y automática, en plena coordinación con los departamentos de disciplina urbanística. La realidad física alterada y el orden jurídico quebrantado no siguen un curso civil paralelo al carácter administrativo de las res-

tricciones a la libre disposición de los bienes que el planeamiento supone.

La protección del consumidor, precisamente por la eficacia *erga omnes* del planeamiento urbanístico, exige el arbitraje de un triple frente de medidas. Por un lado, la publicidad urbanística y la responsabilidad ante los pronunciamientos divergentes que la superposición de licencias supone. Por otro, la regulación de los efectos civiles del incumplimiento de la obligación del transmitente de suministrar al comprador la información urbanística necesaria por razón del principio de subrogación real de éste en los deberes públicos que la propiedad de los bienes implica. Y por último, la coordinación con el Registro de la Propiedad como institución que vela por la seguridad inmobiliaria preventiva y de la que depende la protección de las titularidades en sus aspectos positivo y negativo, es decir, en la atribución del derecho a una persona, física o jurídica, determinada y en la responsabilidad patrimonial de su titular. Coordinación que a través de la labor profesional del Registrador potencia la plena eficacia del Ordenamiento jurídico en cuanto de un simple acuerdo de colaboración nace el suministro por parte de los Ayuntamientos del número de identificación catastral de los bienes (28 bis) y su propia valoración, como ocurre en Canarias (29), zanjando la problemática coordinación entre Catastro y Registro, toda vez que los deberes del Ayuntamiento —**deber público**— y de los Registradores —**deber profesional**— frente a los consumidores bien pueden cumplirse por medio de un Protocolo al margen o con independencia de las normas sobre bases gráficas. Este sistema, hemos de añadir, es el seguido —**parcialmente**— en Italia por la Ley 47/1985, de 28 de febrero, que en sus artículos 18 y 52 regula la coordinación entre el Catastro y el Ayuntamiento, presupuesto, entendemos nosotros, de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. En Italia —**sin** entrar en las **excepciones**— la parcelación catastral requiere la presentación de la cédula urbanística expedida por el Ayuntamiento donde consta el uso y el destino de las fincas y la transmisión sin parcelación por debajo de la unidad

(28 bis) O el número de referencia a la lista catastral.

(29) El artículo 13.3 de la Ley 7/1990 de Disciplina Urbanística y Territorial de Canarias, por su parte, ya contemplaba la constancia registral por nota al margen de la inscripción de la calificación urbanística de las fincas resultantes de los actos de división, segregación o agrupación de terrenos. Dicha calificación urbanística, que abarca tanto la clasificación del suelo como su uso o destino, se complementa ahora con el número de identificación catastral de la finca y el valor de la misma.

Con carácter general, ese deber municipal se canaliza a través del artículo 43.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que establece: «Los Ayuntamientos remitirán al Registro de la Propiedad que corresponda copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de deberes urbanísticos a que se refiere el artículo 28 a fin de que se tome nota marginal en las inscripciones de las fincas respectivas». Certificación que bien pudiera contener el identificador y el valor catastrales a los efectos que comentamos.

mínima requiere para catastrarse el resguardo de comunicación del acto al Ayuntamiento. La declaración catastral, asimismo, debe acompañarse para solicitar la licencia de habitabilidad o la licencia urbanística de edificación. De esta forma, si la titularidad dominical de una vivienda o de una finca o parcela es la base imponible del Impuesto de Bienes Inmuebles, el Registro puede coordinarse con el Catastro a través del propio Ayuntamiento, que en definitiva es la Administración interesada y competente —en materia urbanística e **impositiva**— a efectos de conocer los actos civiles y los sujetos pasivos a quienes les son imputables. Al consumidor, por su parte, le es indispensable que el Registro publique los datos catastrales y el valor catastral, ya que es un medio de unificación de las relaciones jurídicas interdisciplinarias, según advertíamos, que informa de manera directa y responsable sobre los aspectos administrativos de la contratación privada. Y más hoy día, donde la tecnificación y la proliferación de disposiciones exigen un esfuerzo añadido de intelección para el técnico y un medio de simplificación para el consumidor. Deberes reservados en nuestro sistema al Registro de la Propiedad en cuanto profesional a cargo de ese instrumento jurídico de protección cual es el Registro.

A) LA CONSULTA Y LA CÉDULA URBANÍSTICA

Consciente el legislador de la necesidad de arbitrar medios de protección del consumidor en una materia tan compleja como es el urbanismo, donde el derecho-deber del propietario adquiere una especial trascendencia económica habida cuenta del carácter dinámico o activo del contenido del dominio; consciente, decimos, el legislador de esa especial circunstancia, dedica la sección 8.^a del capítulo III del título I del Texto Refundido de la Ley del Suelo a la *publicidad* urbanística y los artículos 43 y 44 a las denominadas consulta y cédula urbanísticas.

Dice el artículo 43: «*Consulta urbanística*. 1. Todo administrado tendrá derecho a que el Ayuntamiento le informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca, unidad de ejecución o sector. 2. Dicha información deberá facilitarse en el plazo de un mes y expresará, en su caso, el aprovechamiento tipo aplicable al área de reparto en que se encuentre y el grado de adquisición de facultades urbanísticas al tiempo de facilitarse la información. 3. Los Ayuntamientos remitirán al Registro de la Propiedad que corresponda copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de deberes urbanísticos a que se refiere el artículo 28 a fin de que se tome nota marginal en las inscripciones de las fincas respectivas».

Y el artículo 44 añade: «*Cédula urbanística*. 1. Los Ayuntamientos podrán crear en la correspondiente ordenanza un documento acreditativo de

los extremos señalados en el artículo anterior y demás circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas comprendidas en el término municipal. 2. Este documento se denomina cédula urbanística de terreno o de edificio, según el carácter de la finca a que se refiera, y los Ayuntamientos podrán exigirlo para la parcelación, edificación y cualquier utilización de los predios».

Ambos medios jurídicos de protección al consumidor se expiden bajo la responsabilidad del Ayuntamiento (30). Y decimos consumidor y no administrado porque el concepto comunitario de consumidor incluye al administrado frente a cualesquiera servicios públicos, ya que el concepto de consumidor se identifica con la posición jurídica de una persona determinada en la entrega de bienes y en la prestación de servicios públicos y privados, cualificada por su alienidad profesional, empresarial o económica (31).

B) LA FACULTAD RESOLUTORIA DEL ARTÍCULO 45 DEL TEXTO REFUNDIDO DE 1992

El artículo 45 del Texto Refundido contiene una serie de disposiciones que siendo complementarias del Real Decreto 515/1989 (32) ahondan en la protección administrativa del consumidor, pues aunque el Texto Refundido es norma de tal naturaleza, establece prescripciones de efecto civil por transgresión de los deberes urbanísticos de informar al adquirente.

De esta forma, el artículo 45 dispone: «Información urbanística y enajenación de terrenos.

1. El que enajenare terrenos no susceptibles de edificación según el planeamiento, o edificios o industrias fuera de ordenación, deberá hacer constar expresamente estas circunstancias en el correspondiente título de enajenación (33).

(30) V. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo* (Texto Refundido de 1992), Ed. Cívitas, 6.^a ed., Madrid, 1993, t. I, págs. 338 y concordantes. Tanto para este punto como para los restantes de este breve estudio nos remitimos a los *Comentarios* de GONZÁLEZ PÉREZ, obra clásica y difícilmente sustituible en el estudio de Derecho urbanístico.

(31) V. artículo 2 de la Directiva 93/13/CEE sobre cláusulas abusivas (DOCE 21-4-93) y mi estudio *La protección inmobiliaria del consumidor en la Comunidad Europea*, pendiente de publicación.

(32) V. su estudio en mi libro *La seguridad del consumidor en la adquisición de inmuebles*, Ed. Cívitas, 2.^a ed., Madrid, 1993.

(33) Declaración que se refuerza por la exigencia de escritura pública para las transacciones inmobiliarias. El consumidor cuenta además con el asesoramiento y advertencias notariales y los efectos de las normas penales protectoras de seguridad en el tráfico: falsedad en documento público y estelionato.

No olvidemos, por otro lado y en relación al Real Decreto 1558/1992, la importancia

2. En las enajenaciones de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular deberá hacerse constar la fecha de aprobación del planeamiento correspondiente y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes.

3. En los actos de enajenación de terrenos en proceso de urbanización deberán consignarse los compromisos que el propietario hubiere asumido en orden a la **misma** y cuyo cumplimiento esté pendiente.

4. La infracción de cualesquiera de las anteriores disposiciones facultará al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de un año, a contar desde la fecha del otorgamiento, y exigir la indemnización de los daños y perjuicios que se hubiera irrogado.

5. La publicidad relativa a urbanizaciones de iniciativa particular deberá expresar la fecha de aprobación del correspondiente planeamiento y no podrá contener indicación alguna en pugna con sus cláusulas».

Y si la protección del consumidor o adquirente es la causa común de estas normas, en cuanto tienden a erradicar la parcelación y la edificación ilegales de terrenos, el fundamento hemos de hallarlo, según hemos indicado, en la **imperatividad** de las disposiciones urbanísticas, disposiciones de orden público que salvaguardan el planeamiento de la contratación civil irregular, e irregular administrativamente. Paralelismo que evita el sistema positivo de publicidad registral al que hemos aludido con reiteración.

La secuela de la imperatividad, por otra parte, no es otra que la *subrogación real del adquirente* en la posición del propietario anterior, cuyos efectos ha estudiado GONZÁLEZ SALINAS en el conocido libro *Sistema de compensación y terceros adquirentes del suelo* (34). Dice el artículo 22 del Texto Refundido, bajo el epígrafe «Enajenación de terrenos y deberes urbanísticos»: «La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por la legislación urbanística aplicable o impuestos, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos. El adquirente quedará subrogado en el lugar y

del sistema positivo de publicidad registral, unido a la certificación de información continuada con domicilio del comprador, prestamista o Notario —a efectos de notificación instantánea de cualquier alteración de la finca—, artículo 354 del Reglamento Hipotecario, y el propio artículo 432.d) del mismo Reglamento, que dice: «En caso de que, vigente el asiento de presentación y antes de su despacho, se presente mandamiento judicial en causa criminal ordenando al Registrador que se abstenga de practicar operaciones en virtud de títulos otorgados por el procesado, el plazo de vigencia de los asientos de presentación podrá ser prorrogado hasta la terminación de la causa». Artículo —éste— que supone un importante medio de paralizar los efectos de un hipotético fraude inmobiliario toda vez que las críticas al nuevo Real Decreto 1558/1992 no tienen en cuenta su relación con dicho precepto y con el artículo 531 del Código Penal sobre «estelionato».

(34) Ed. Montecorvo, Madrid, 1987.

puesto del anterior propietario en los derechos y obligaciones vinculados al proceso de urbanización y edificación, así como en los compromisos que como consecuencia de dicho proceso hubiere contraído con la Administración urbanística competente».

La interrelación entre ambos preceptos es patente. La publicidad necesaria y la facultad resolutoria protegen al adquirente que por ignorancia o intrepidez contrata inopinadamente al margen de la legalidad urbanística. Y podemos añadir: y contrata sin las garantías de la escritura pública de la inscripción registral, ya que tanto el Notario como el Registrador, en ejercicio de sus deberes legales, advertirán dicha situación.

C) LA SUPERPOSICIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS

La congruencia interna de la Administración impone, bajo su responsabilidad, la necesaria estimación de los pronunciamientos divergentes en orden a la aprobación de los proyectos mediante las oportunas licencias urbanísticas y la expedición de las certificaciones de esos actos administrativos que, vulgarmente, se conocen también por el nombre de licencias en cuanto acreditan la adecuación del acto a la clasificación y calificación del suelo sobre el que se realiza. Y así, como en otras ocasiones he tenido la oportunidad de destacar (35), las licencias de parcelación, de edificación, de primera utilización de los edificios, de habitabilidad o de ocupación, jalonadas en el tiempo, hacen presuponer la última de ellas el otorgamiento de la anterior, sin que esa discordancia o superposición de licencias dispares no haga nacer la responsabilidad administrativa frente al consumidor, que se subroga en una posición jurídica contraria, por razones de planeamiento, a la que la licencia revela.

D) LA PUBLICIDAD REGISTRAL

En nuestra concepción global de las disposiciones administrativas, en general, y del urbanismo, en concreto, concibo el Registro de la Propiedad —y la publicidad registral en **consecuencia**— siguiendo el planteamiento de LASO MARTÍNEZ, CHICO Y ORTIZ, ARNAIZ EGUREN y CAMY, como centro de relaciones jurídicas interdisciplinarias, en términos certeramente expresados por GARCÍA GARCÍA; y en este sentido la misión de esa labor de correlación de disposiciones civiles y administrativas sólo tiene un límite por lo que se refiere al previo cumplimiento de los requisitos de esta última naturaleza, y

(35) V. «Disciplina urbanística y protección al consumidor», en *Anales de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de Las Palmas*, t. I, «Jurisprudencia autonómica y disciplina urbanística», Ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1992.

es ese límite la seguridad del consumidor o tercero. Límite aplicable incluso a las declaraciones de obra nueva —punto de **discrepancia**—. Así, nuestra postura aboga por la plena coordinación no impeditiva de la inscripción por irregularidad urbanística —en el presente **caso**— presunta. Es decir, el sistema positivo de publicidad, medio de colaboración con las Administraciones públicas y con los terceros que contratan en base al contenido del Registro, porque la publicidad **disuasoria** es medio directo y eficaz del cumplimiento de las normas aplicables al caso concreto, sin que la denegación del asiento ofrezca mejor vía de protección de la legalidad urbanística (36). Denegación o suspensión —*sensu stricto*— que abandona el acto a la clandestinidad, provocando, por un lado, la discordancia entre la realidad física y la realidad jurídica registral, y la posible y paradójica —**tracto sucesivo**— anotación preventiva de un expediente de disciplina urbanística contra una edificación ilegal —**derribo**— cuya declaración de obra nueva no se ha inscrito.

7. URBANISMO Y DERECHO COMUNITARIO

A pesar del artículo 222 del TCEE, no podemos desconocer la existencia de una potencial intervención de las CC.EE. en materia de urbanismo en cuanto afectan sus condiciones objetivas a la calidad de vida de los ciudadanos o/y a la protección de los consumidores. Sin embargo, la *conexión comunitaria* es imprescindible, ya que como muestra la STJCE en los asuntos 20/1987 y 21/1987, el Derecho comunitario atiende a las relaciones intercomunitarias y no a las estrictamente internas; en este caso las licencias urbanísticas para la ampliación de un local de negocios, requeridas por las leyes nacionales francesas, no suponen discriminación alguna ni atenta a la libre competencia frente a un ciudadano francés (37).

De esta materia nos hemos ocupado en el estudio citado, *La protección inmobiliaria del consumidor en la Comunidad Europea*, y a él nos remitimos.

LUIS M.^a CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA
Registrador de la Propiedad
Académico de Legislación y Jurisprudencia
de Las Palmas

(36) V. sobre declaraciones de obra nueva: GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo y nuevo régimen de las licencias urbanísticas*, cit.; LASO MARTÍNEZ, *RCDI*, núm. 601; CHICO Y ORTIZ, *RCDI*, núm. 602; CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, *RCDI*, núm. 604; ARNAIZ EGUREN, *RCDI*, núm. 607, y CORRAL GIJÓN, núm. 606.

(37) V. VALLEJO LOBETE, «La influencia del Derecho comunitario en el ámbito de los Derechos civiles nacionales», *GJCE*, núm. 92/1991, págs. 6 y sigs.: Sentencias de 8-12-1987, a. Gauchard, y de 20-4-1988, a. Bekaert.