

La publicidad registral y el urbanismo (*)

SUMARIO: I. EVOLUCIÓN NORMATIVA: A) ANTECEDENTES. B) LA LEY DE REFORMA DE 1990.—II. ALCANCE DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL: A) POSTURAS CLÁSICA Y ACTUAL. B) LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.—III. REFLEJO DE LAS LIMITACIONES DOMINICALES.—IV. ASIENTOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN: A) EN LA LEY DEL SUELO DE 1976. B) EN LA LEY DE REFORMA DE 1990: a) *El artículo 25.2*. b) *Asientos practicables según la Disposición Adicional Décima*, c) *Iniciación del expediente y afección del suelo*, d) *Inscripción de las reparcelaciones y compensaciones*.—V. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

I. EVOLUCIÓN NORMATIVA

A) ANTECEDENTES

El urbanismo como fórmula que pretende solucionar los acuciantes problemas sociales del suelo y la vivienda, es más bien de este siglo. El bajo nivel de vida del campo, junto con el auge de la industrialización y el maquinismo, han originado en la presente centuria un trasvase súbito y creciente de la población rural a los núcleos urbanos, con la consiguiente creación de grandes aglomeraciones en las ciudades.

En España, a partir de los años de desarrollo, el fenómeno adquirió proporciones alarmantes, reclamando urgentemente una regulación de los espacios y del suelo. Así nació la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 como primera norma que trataría el tema de un modo general y orgánico (1).

(*) Estudio para el curso del Doctorado en la Universidad Complutense dirigido por el profesor doctor don Manuel Amorós Guardiola.

(1) Ver ampliamente en M. BASSOLS COMA, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1856)*, Madrid, 1973.

En cambio, el Registro de la Propiedad había nacido casi un siglo antes, regulado por la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861, y a pesar de centrar su esencia en el reflejo de la titularidad y los derechos sobre las fincas que integran el suelo, pocos pensaron que podría servir de base para encauzar los nuevos fenómenos urbanísticos.

En el siglo pasado existieron algunas normas que más bien se referían tan sólo a trazados urbanos, cuando aún no había aparecido el problema de la escasez del suelo para viviendas, que es en la actualidad el más acuciante. Por ello se mencionaba el Registro de la Propiedad como de pasada y para casos muy concretos, sin pesar en una sistemática orgánica ni en una publicidad generalizada.

Como manifestaciones de esas aisladas menciones registrales se pueden señalar tan sólo las Leyes de Ensanche de Madrid y Barcelona de 22 de diciembre de 1876 y 22 de julio de 1882, así como la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, las cuales exigían la titularidad inscrita de los afectados.

Sin embargo, en la legislación especial de la vivienda, el papel del Registro de la Propiedad adquirió una mayor relevancia. Esta normativa arranca de las Leyes de 12 de junio de 1911 y 10 de diciembre de 1921 con sus respectivos Reglamentos, pasando por la Ley de 10 de octubre de 1924 y Real Decreto de 3 de octubre de 1925 sobre Casas Baratas y Real Decreto Ley de 29 de julio de 1925 sobre Casas Económicas y por la llamada Ley Salmón de 25 de junio de 1935, hasta llegar a las Leyes de 19 de abril de 1939 sobre Viviendas Protegidas, de 25 de noviembre de 1944 de Viviendas Bonificables, y por último la Ley de 15 de julio de 1954 de Viviendas de Renta Limitada, que dio paso a la nueva denominación genérica de Viviendas de Protección Oficial a partir de 1960.

Como destaca CHICO ORTIZ (2), toda esta legislación ya acude al Registro de la Propiedad como un auténtico centro coordinador de derechos, y resorte para el cumplimiento de deberes administrativos y fiscales. Recuérdese que en los asientos se hacen constar las situaciones de calificación provisional o definitiva de las viviendas, así como la afección fiscal que se hará efectiva si, por incumplimiento de las normas legales, desaparecen las bonificaciones impositivas que se concedieron.

Y nada es preciso decir, por ser patente, de la importancia capital que tiene la publicidad inmobiliaria basada en el Registro para la propiedad horizontal, que tuvo su primera manifestación legislativa en España mediante la reforma del artículo 396 del Código Civil por la Ley de 26 de octubre de 1939 y que ahora se regula en la Ley de 21 de julio de 1960; su

(2) En su trabajo "El urbanismo y el Registro de la Propiedad", *Revista de Derecho Notarial*, núm. 78, págs. 251 y sigs.

amplitud normativa, jurisprudencial y doctrinal es tan conocida que basta reseñar el dato.

Sin embargo, al ceñirnos a la esfera estricta de la regulación del suelo, encontramos que la normativa existente en España ha venido adoleciendo de una patente "anemia" en lo que se refiere al trato registral del urbanismo. La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 contenía una declaración genérica en el artículo 209, según el cual "los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley, *podrán* ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria, según proceda, por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio, o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización". Como se ve, el precepto tenía tanta amplitud como inconcreción, y además, con la palabra "*podrán*" establecía una registración tan voluntaria como carente de efectos. Por ello, aunque el Registrador NARCISO DE FUENTES SANCHÍS puso gran confianza en las posibilidades que este artículo brindaba (3), la verdad es que por su carácter simplemente potestativo quedó en la práctica en letra muerta.

Y lo mismo cabe decir del punto 2 del mismo artículo 209 de la Ley de 1956, que se refería a los casos previstos en otros preceptos de la propia Ley, en los que ni siquiera se consideraba necesaria la intervención de la Comisión Provincial. Tales preceptos eran el artículo 47.2, que se refería a obras provisionales para ejecutar los planes, el 55.3, sobre servidumbres forzosas, el 78.2 y 3, sobre constancia de la indivisibilidad de parcelas y licencias de edificación, el 82.3, sobre reparcelaciones y 158.2, que consideraba la inscripción del derecho de superficie como requisito constitutivo de su eficacia.

Como se ve, excepto este último precepto, que tuvo gran importancia y fue recibido en la realidad, la Ley del Suelo de 1956 no aceptó ni supo captar las posibilidades que el Registro le brindaba.

La Ley de Reforma de la del Suelo de 2 de mayo de 1975 recogió íntegro el texto del artículo 209 que hemos visto, incorporándolo a su artículo 221, lo que, en opinión de MONTORO y VILARDAGA (4), respondía a la certeza del legislador de que tal precepto, sin ulterior desarrollo, permanecería inútil por confuso, arriesgado, difícil de manejar por los órganos urbanísticos y poco asumible por los responsables de la institución registral.

(3) N. DE FUENTES SANCHÍS, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*. Ponencia en el I Congreso Registral, Madrid, 1961.

(4) M. J. MONTORO CHINER y J. VILARDAGA ROIG, "La Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 183, pág. 13.

Quizá con vistas a la galería se introdujo en dicha Ley de Reforma de la del Suelo la altisonante Disposición Final 13, cuyo texto es conocido:

"Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Justicia, y previo informe del Ministerio de la Vivienda, se dicten las disposiciones precisas para acomodar la legislación hipotecaria a lo dispuesto en esta Ley, a fin de asegurar que las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad".

Todos sabemos que esta disposición legal, ya se considere autorización o mandato del Gobierno, no se cumplió, pese a la patente necesidad que por entonces se iba sintiendo y que ha aumentado de un modo cada vez más vehemente. Y no sólo eso, sino que llegado el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, la redacción de la Disposición Final 13 no apareció recogida. Sin embargo, no parece que esto suponga su abolición, toda vez que en la tabla de vigencias se expresa que, aunque no se hayan integrado en el Texto Refundido, quedan subsistentes varias disposiciones finales que se citan, entre ellas expresamente la 13, que con ello mantuvo su vigencia, aunque, de todos modos, no se le dio cumplimiento. Por eso, el sistema del Texto Refundido se configuró a base de preceptos aislados, sin demasiado orden ni concierto entre ellos. En el trabajo citado de MONTORO y VILARDAGA se recogen hasta 21 artículos concretos, en los que la Ley del Suelo acude al Registro de la Propiedad con mayor o menor efectividad. A esto hay que añadir las normas contenidas en los Reglamentos de Gestión de 25 de agosto de 1978, de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978, y de Planeamiento de esta misma fecha. Añádanse a esto las múltiples normas autonómicas de las que hablaremos después y la confusión es bastante elevada.

Naturalmente, se hacía precisa una regulación orgánica de la publicidad registral, y ésta es la puerta que se ha abierto con la Ley de 1990, que pasamos a estudiar.

B) LA LEY DE REFORMA DE 1990

Resulta chocante que este tema, general e importante, de las relaciones del urbanismo con la publicidad registral, se aborde en una Ley de finalidades especiales como ésta y que además se haga en una disposición adicional que no fue objeto de discusión y aprobación en el Congreso, sino que "entró" en virtud de una enmienda de última hora, añadida en el Senado.

Porque las finalidades básicas de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, son bien concretas y un tanto diferentes, dirigiéndose principalmente a atajar el fuerte incremento del precio del suelo urbano, que repercute en el costo final de las viviendas. Si se repasa atentamente el Preámbulo de la Ley se verá que junto a esa preocupación aparece otra tangencial pero no menos importante y es la colisión de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en un difícil malabarismo de las normas constitucionales.

La Ley de 1990 ha provocado una multitud de estudios, conferencias, sinopsis y mesas redondas de urgencia, dadas las importantes consecuencias que pueden producirse en el régimen jurídico del suelo urbano (5). La doctrina no ha recibido con comentarios favorables la nueva normativa. CHICO ORTIZ ha resumido estas críticas (6):

- Por tratarse de una Ley que afecta al derecho de propiedad, derecho considerado básico de la persona por el artículo 33 de la Constitución, hubiese requerido la categoría de orgánica, cuando tan solo es ordinaria.
- Es una Ley difícil y técnica, de terminología sólo apta para iniciados, y por ello poco comprensible.
- Es de avanzada programación, alterando el contenido jurídico y económico del derecho de propiedad bajo las ideas de igualdad y función social. Se confieren facultades exageradas a los entes municipales, que afectan de modo muy importante a los propietarios hasta casi convertirlos en meros concesionarios de las licencias municipales.
- No es de aplicación general, en cuanto que por una parte sólo afecta a municipios de más de 25.000 habitantes, y por otra sufre las importantes limitaciones territoriales que le vienen impuestas por las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial.

Pero en el punto concreto que estamos estudiando puede suponer un paso decisivo en lo referente a la incardinación del urbanismo en la esfera de la publicidad registral. Como dice CHICO ORTIZ, esta Ley ha tenido que reconocer que la actividad administrativa urbanística estaba distan-

(5) CHICO ORTIZ recoge un muestrario de los artículos y comentarios en su trabajo "La propiedad urbanística y el Registro de la Propiedad", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, enero-febrero 1991, pág. 151, n. 2. También en el Colegio de Registradores se celebró un ciclo de conferencias sobre este tema en el mes de noviembre de 1990.

(6) En el trabajo reseñado en la nota anterior.

ciando su problemática de la Institución registral que, aparte su raigambre histórica, goza de la confianza general; a partir de ahora ha variado la idea y comienza a contarse con el Registro como elemento que permite soluciones que contribuyen a resolver problemas de titularidad, de cargas, publicidad y, sobre todo, de regularización de la propiedad.

En la nueva Ley esto se manifiesta:

1.º En una norma efectiva que ya se aplica, que es el artículo 25, importantísimo a los efectos de asegurar la disciplina urbanística en el punto concreto de la constancia registral de las edificaciones, al que nos referiremos después con más amplitud.

2.º En la fundamental Disposición Adicional décima, que utilizando una expresión no sólo, programática, sino más bien declarativa y con ciertos tonos imperativos, señala que serán inscribibles en el Registro de la Propiedad una amplia relación de actos integrantes de las diversas fases que forman el fenómeno urbanístico.

La cuestión competencial que antes hemos apuntado se salva en este punto concreto en cuanto que en las Disposiciones Finales de la Ley de Reforma de 1990, basándose en las competencias reservadas al Estado por el artículo 149 de la Constitución, se considera que es norma básica el citado artículo 25 de esta Ley y además es norma de aplicación plena la repetida Disposición Adicional décima.

En esta última se reseñan los distintos actos y títulos inscribibles, los asientos que corresponden a cada supuesto y los efectos de algunos de estos asientos. Pero, como además se ordena la publicación de un Texto Refundido de las disposiciones estatales existentes sobre suelo y ordenación urbana, así como la modificación del Reglamento Hipotecario para el desarrollo de estos puntos, será mejor remitirse a tales nuevas normas para estudiar en su momento y con detalle toda esta materia.

Aunque la Constitución en el mismo artículo 149.1.8.^a reserva competencia exclusiva del Estado sobre la materia de *ordenación de los Registros* incluyendo, por supuesto, el de la Propiedad, es curioso el fenómeno de que algunas Comunidades Autónomas, por vía de anticipo supuestamente urgente o quizá en un afán expansivo, se han extralimitado a veces en sus normas particulares, introduciendo de vez en cuando preceptos que afectan a la publicidad inmobiliaria del suelo.

Las disposiciones autonómicas sobre ordenación del suelo son ya importantes por su número y el intervencionismo creciente que introducen en las facultades dominicales de los particulares.

A título indicativo relacionamos las normas autonómicas sobre urbanismo dictadas hasta el momento:

Andalucía

- Decreto de 21 de septiembre de 1983 regulando la competencia de la Junta en urbanismo.
- Decreto de 23 de marzo de 1988 por el que se regulan las actuaciones de promoción pública de viviendas.

Aragón

- Decreto de 27 de junio de 1985 regulando la promoción pública del suelo.
- Ley de 22 de noviembre de 1985 creando el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.
- Ley de 10 de marzo de 1987 del Banco de Tierras.

Asturias

- Ley de 13 de julio de 1984 por la que se autoriza la creación de una Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo.
- Ley de 30 de marzo de 1987 de Coordinación y Ordenación Territorial.
- Ley de 8 de abril de 1987 reguladora de la disciplina urbanística.

Baleares

- Ley de 14 de marzo de 1984 de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial.
- Ley 14 de marzo de 1985 sobre promoción y venta del suelo y viviendas.
- Ley 1 de abril de 1987 de Ordenación Territorial de las islas Baleares.
- Ley de 25 de mayo de 1988 por la que se modifica el apartado 6 del artículo 228 de la Ley del Suelo.
- Ley de 1 de julio de 1988 sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación.
- Ley de 2 de noviembre de 1989 de Sustitución del Planeamiento Urbanístico Municipal.
- Ley 9/1990 de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Urbanismo y Habitabilidad.
- Ley de 23 de octubre de 1990 de Disciplina Urbanística.

Canarias

- Ley de 29 de julio de 1985 de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza.
- Ley de 15 de marzo de 1987 reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.
- Ley de 7 de abril de 1987 sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley de 7 de abril de 1987 sobre sistema de actuación de urbanización diferida.
- Ley de 13 de junio de 1989 de Viviendas.
- Ley de 14 de mayo de 1990 de Disciplina Urbanística y Territorial.

Cantabria

- Decreto de 30 de septiembre de 1987 sobre atribución de funciones en materia de acción territorial.
- Ley de 30 de marzo de 1990 de Ordenación Territorial.

Castilla-La Mancha

- Ley de 31 de mayo de 1988 de Conservación del Suelo.

Castilla y León

- Decreto de 30 de julio de 1983 sobre competencias en materia de urbanismo.
- Decreto de 7 de octubre de 1983 sobre creación de la Comisión de Urbanismo.
- Ley de 7 de mayo de 1987 sobre creación de Sociedades de Gestión Urbanística.

Cataluña

- Ley de 18 de noviembre de 1981 sobre protección de la legalidad urbanística.
- Decreto de 26 de agosto de 1982 de Reglamento de Desarrollo y aplicación de la Ley anterior.

- Ley de 9 de enero de 1984 de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña.
- Decreto de 10 de abril de 1984 aprobando la tabla de vigencia de las disposiciones afectadas por la Ley anterior.
- Decreto de 10 de abril de 1984 aprobando el Reglamento para el desarrollo de la misma Ley.
- Decreto de 17 de diciembre de 1984 sobre proyecto del Plan Territorial General.
- Ley de 5 de julio de 1990 por la que se autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística.

Extremadura

Sólo tiene dos Leyes de ordenación del suelo rústico:

- Ley de 2 de mayo de 1986 sobre dehesas.
- Ley de 8 de abril de 1987 sobre tierras de regadío.

Galicia

- Ley de 22 de agosto de 1985 de Adaptación de la del Suelo a Galicia.
- Ley de 27 de abril de 1988 de Creación del Instituto Gallego de la Vivienda y del Suelo.

Madrid

- Ley de 10 de febrero de 1984 sobre Medidas de Disciplina Urbanística.
- Ley de 30 de mayo de 1984 de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Orden de 7 de marzo de 1985 que acuerda la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana.
- Ley de 4 de diciembre de 1985 para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales de la Comunidad de Madrid.
- Ley de 18 de diciembre de 1987 por la que se prorroga la vigencia de la Ley anterior.
- Ley de 16 de marzo de 1989 modificando el artículo 14 de la Ley de Ordenación Territorial de Madrid.

Murcia

- Ley de 23 de mayo de 1986 sobre competencias en materia de urbanismo.
- Ley de 20 de diciembre de 1986 de medidas para la protección de la legalidad urbanística de la Región de Murcia.

Navarra

- Decreto Foral de 7 de febrero de 1986 sobre promoción pública de la vivienda.
- Decreto Foral de la misma fecha sobre promociones concertadas en viviendas.
- Ley Foral de 11 de noviembre de 1986 de Ordenación del Territorio.
- Decreto Foral de 13 de febrero de 1987 sobre promoción pública de viviendas.
- Decreto Foral de 6 de marzo de 1987 sobre disposiciones que quedan vigentes o resultan derogadas con la entrada en vigor de la Ley Foral de 11 de noviembre de 1986.
- Ley Foral de 10 de abril de 1987 de Normas Urbanísticas Regionales para Protección y Uso del Territorio.
- Decreto Foral de 12 de junio de 1987 sobre disposiciones vigentes y derogadas a la entrada en vigor de la Ley Foral anterior.
- Decreto Foral de 10 de diciembre de 1987 creando el Instituto de la Vivienda de Navarra.
- Ley Foral de 8 de junio de 1989 sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda.
- Decreto Foral de 7 de noviembre de 1990 sobre competencias sobre expropiaciones urbanísticas.

País Vasco

- Ley de 15 de abril de 1988 sobre derecho de adquisición preferente a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las transmisiones de viviendas de protección oficial.
- Ley de 17 de noviembre de 1989 de Valoración del Suelo.
- Ley de 31 de mayo de 1990 de Ordenación del Territorio.

La Rioja

- Decreto de 19 de abril de 1985 creando la Comisión de Urbanismo.

Valencia

- Ley de 2 de marzo de 1989 de Disciplina Turística.
- Ley de 7 de julio de 1989 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.

El problema autonómico sigue en pie y la nueva Ley de 1990, lejos de resolverlo u orillarlo, lo agudiza. En su propio Preámbulo se reconoce que la delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley General sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana con el mismo o similar contenido que el Texto Refundido actualmente vigente (se refiere al de 1976), con pretensión de aplicación plena, ya que supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en esta materia; por ello se viene a decir que esta Ley se limita a establecer una configuración básica del derecho de propiedad del suelo y a proporcionar un amplio repertorio de instrumentos a las Entidades territoriales que quieran utilizarlos. Por esta razón, termina insistiendo en que sin la colaboración de las Comunidades Autónomas que son las competentes para decidir la política urbanística en su territorio y de los propios Ayuntamientos la eficacia de la nueva Ley quedaría inevitablemente en entredicho.

Como vemos, el problema no parece sencillo y las cuestiones de competencia se han planteado y seguirán surgiendo. Como muestra de estas dudas reseñaremos la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de abril de 1984 en la que se declaró la competencia del Estado para la ordenación de los Registros y los instrumentos públicos, dejando a salvo el debido respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas. En cambio, la Instrucción del mismo Centro Directivo de 16 de julio siguiente acentúa tal respeto al señalar que los Notarios y Registradores en sus actuaciones relativas a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda deben tener en cuenta que rigen en primer lugar las normas autonómicas y después, supletoriamente, la legislación estatal; según el apartado segundo de esta última Instrucción tales funcionarios 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.

Pero en el punto concreto de su registración, parece aceptarse el criterio

de la normativa hipotecaria nacional, ya que el apartado 4.º de la Instrucción establece que los títulos expedidos conforme a la correspondiente legislación aplicable, tendrá en 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.

Así pues, se impondrá un estudio combinado de las normas generales y regionales, que no siempre será sencillo, aunque en este caso creemos que debe prevalecer la competencia de las normas estatales según claramente se determina en la Ley de reforma de 1990, acudiendo a la distribución constitucional de competencias. Así lo entiende también CABELLO DE LOS COBOS (7), al decir que si partimos de que la seguridad jurídica de la institución registral forma parte del contenido de los derechos fundamentales de todos los españoles, parece obvio que estamos ante una competencia exclusiva del Estado, como predica el artículo 149 de la Constitución, y en consecuencia ante una legislación de carácter pleno que, por otra parte, puede ser utilizable por las Comunidades Autónomas para ejecutar tanto la legislación estatal como las de sus propias competencias.

Y este carácter general es el que debe tener la normativa dimanante de esta Ley de Reforma de 1990 que se anuncia en su Disposición Adicional décima a efectos de regular la registración de los diversos actos nacidos del urbanismo.

II. ALCANCE DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL

A) POSTURAS CLÁSICA Y ACTUAL

La finalidad que impulsó a los redactores de la Ley Hipotecaria de 1861 quedó plasmada en el conocido párrafo de la "Exposición de Motivos capitales" que le precede, en la que se dice que las antiguas normas "están condenadas por la ciencia y por la razón porque ni garantizan suficientemente la propiedad, ni ejercen saludable influencia en la prosperidad pública, ni asientan sobre sólidas bases el crédito territorial, ni dan actividad a la circulación de la riqueza, ni moderan el interés del dinero, ni facilitan su adquisición a los dueños de la propiedad inmueble, ni aseguran debidamente a los que sobre esta garantía prestan sus capitales".

La doctrina hipotecarista justificó siempre el papel del Registro de la

(7) L. M.^a CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, *Régimen del suelo en Canarias*, editado por el Colegio de Registradores, Madrid, 1991, pág. 56.

Propiedad considerando que la seguridad jurídica, basada en los asientos registrales, es un bien social incalculable. Esta seguridad jurídica y el principio de la buena fe que impera en la sistemática registral se complementan, dando como consecuencia la protección; es imprescindible proteger a quien adquiere o presta confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se dan garantías firmes y base seria al comercio jurídico. El proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones y al crédito hipotecario constituyó el móvil inicial de la Ley Hipotecaria y la razón de ser del Registro.

La generalización de la doctrina que apoya la tesis de la función social de la propiedad, a la que claramente se remite la Ley de Reforma de la del Suelo de 1990 en su artículo 1.º, encuentra también perfecto acomodo a la hora de justificar esta faceta nueva del Registro.

Aunque los autores de la Ley Hipotecaria de 1861 no pudieron conocer entonces, naturalmente, el giro que habría de tomar la propiedad en el siglo siguiente, parece como si algo hubieran atisbado cuando consiguieron redactarla de tal modo que sus preceptos pueden ahora, no solo adaptarse, sino ser válidos de un modo perfecto para encajar en los nuevos aires. Y nuestro Registro de Propiedad que ha servido y seguirá sirviendo para proteger a los titulares inscritos en aras de la seguridad del tráfico, indispensable en todo ordenamiento jurídico, se muestra ahora también como soporte insuperable para encajar la idea de la concepción funcional de una propiedad apta para servir a las necesidades sociales de los nuevos tiempos.

Este nuevo aspecto se ha venido perfilando últimamente tanto en la legislación urbanística y agraria como en la doctrina, que lo está admitiendo con carácter general. LÓPEZ MEDEL (8) resalta el papel del Registro de la Propiedad como auténtico servicio público cuando se trata de una puesta en forma del bien común. La teoría institucional aplicada al Registro mantenida por MESA MARTÍN (9) es sugestiva y abre cauces para nuevas aplicaciones. RAMÓN DE LA RICA ARENAL en su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (10) ha estudiado certeramente la evolución de esta función social de la propiedad en el Registro diciendo que desde 1861 ha transcurrido más de un siglo y la

(8) J. LÓPEZ MEDEL, *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, tesis doctoral 1955. Nueva edición del Colegio de Registradores, Madrid, 1991.

(9) F. MESA MARTÍN, "Aproximación al institucionalismo: el Registro de la Propiedad como institución jurídica". *Ponencias del II Congreso Internacional de Derecho Registral*, Madrid, 1975, pág. 131.

(10) "Realidades y problemas de nuestro Derecho registral inmobiliario". Discurso leído el 12 de marzo de 1962 por don RAMÓN DE LA RICA ARENAL en el ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

propiedad no es idéntica; las doctrinas de la función social, del bien común, del abuso del derecho, del intervencionismo del Estado, del acceso a la propiedad, etc., han pasado de la esfera de la teoría al orden práctico de la legislación y los hechos; y también las necesidades sociales han cambiado enormemente y han obligado al Estado a una intervención creciente para controlarlas, ordenarlas y satisfacerlas; de una propiedad privada individual se ha pasado a una propiedad de marcado matiz social o de interés público que impone nuevos deberes a los propietarios en aras del bien común y para satisfacción de aquellas necesidades sociales; sigue diciendo que la función social que la propiedad inmueble debe cumplir, la sujeción al bien común, halla en el Registro y en su sistema el instrumento más apto para el cumplimiento de las funciones que esas modernas concepciones requieren. Últimamente se han pronunciado en el mismo sentido CORRAL DUEÑAS, LASO MARTÍNEZ, CHICO ORTIZ y GARCÍA GARCÍA (11).

B) LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL REGISTRO

Es posición bastante generalizada entre la doctrina urbanística que el Plan de Ordenación tiene potestad para crear facultades, derechos y limitaciones decisivas respecto a la propiedad del suelo.

Así viene a reconocerlo la legislación vigente hasta ahora y lo confirma ya con pocas dudas el artículo 2 de la Ley de 1990 al afirmar que la utilización del suelo y en especial su urbanización y edificación deberá producirse en la forma y con las limitaciones que la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, establezcan.

No vamos a entrar en la polémica de si esta postura legal trastoca o no el concepto tradicional o básico de la propiedad y de si incluso, roza abiertamente con el respeto que la propia Constitución le concede en su artículo 33.

Se trata de ver si con tal *lege data*, esta planificación del suelo puede y debe entrar en los libros registrales y hemos de responder afirmativamente.

(11) F. CORRAL DUEÑAS (desde la perspectiva agraria), *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, tesis doctoral 1977; J. LASO MARTÍNEZ, "La inscripción de actos y contratos sujetos a previa autorización administrativa", trabajo en el libro del cincuentenario del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1986; J. M.^a CHICO ORTIZ, "La propiedad y el Registro de la Propiedad: conexiones y perspectivas", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, enero-febrero 1985, núm. 566, pág. 9; J. M. GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Editorial Civitas, Madrid, 1988, pág. 58.

Consecuencia natural de estas nuevas determinaciones especiales que vienen a alterar, de modo positivo o negativo, las facultades que antes integraban el contenido dominical clásico de las fincas, es la necesidad de que exista un sistema que publique de modo suficiente y eficaz el alcance de tales ordenamientos y alerte sobre sus consecuencias jurídicas.

Se podrá decir que toda regulación jurídica del suelo debe implicar por sí sola, dada su fuerza legal, su plena eficacia, surtiendo todos sus efectos una vez se haya publicado la norma por los medios generales, no como limitación sino como integrante del contenido normal del dominio, que naturalmente es ahora el social. Sin embargo, estas normas que son restrictivas por naturaleza, por muy legales y generales que sean, requieren una mayor y más completa publicidad por explicable razones de seguridad jurídica que no deben desconocerse; para conseguir su plena efectividad no basta con que las limitaciones sean públicas, sino también determinadas. En efecto, las ordenaciones genéricas acaban recayendo sobre predios concretos que resultan sometidos a su acción; el Organismo actuante, al individualizar las fincas afectadas por el Plan ordenador de que se trate, viene a señalar sobre cuales recaen las limitaciones o prohibiciones que dicho Plan comporte; por ello es no sólo conveniente, sino hasta preciso, que mediante la debida publicidad se evite toda consecuencia dañosa a terceros o posibles adquirentes, y a la sociedad en general, que no tendría otro medio idóneo para conocer la verdadera situación especial de tales fincas incluidas en los planes de urbanismo.

El sistema de publicidad registral inmobiliaria que se ha generalizado en los diversos países, cuenta en España con una probada eficacia. A lo largo de más de un siglo ha protegido el tráfico jurídico y el crédito territorial, mostrando además una valiosa faceta social al prestar, en relación con el suelo, rústico y urbano nuevos y valiosos servicios a la comunidad.

LASO y CORRAL (12) señalan a este respecto que el Registro de la Propiedad es un indispensable medio de publicidad de los deberes y limitaciones del dominio, siendo garantía de los compromisos impuestos al suelo por la planificación, instrumento de cooperación en la disciplina urbanística y corrección de actuaciones contrarias al interés público; es también instrumento de seguridad de empleo social del suelo y medio eficaz para conservar y consolidar las mejoras estructurales y jurídicas obtenidas por las actuaciones de la Administración en esta esfera social. Dicen que el Registro de la Propiedad, con la publicidad que de él dimana

(12) En su trabajo "La publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio", publicado en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 555, marzo-abril 1983, págs. 313 y sigs.

y sus efectos consiguientes, constituye un auténtico servicio público en favor de la comunidad a la que brinda toda su colaboración para llevar a cabo cualquier política de ordenación territorial. Concluyen diciendo que la aportación más importante que ha de realizar en España el Registro de la Propiedad es la de conseguir que, a través de un firme y vigoroso respeto a la seguridad jurídica, se lleve a cabo el control social del dominio de tal modo que éste cumpla con los deberes y prestaciones que el ordenamiento sustantivo le impone; al propio tiempo correlativamente, se puedan hacer uso de las prerrogativas y derechos que le correspondan en un equilibrado sistema de garantías recíprocas, legitimado por la propia configuración constitucional vigente; así la Institución inmobiliaria, mediante su publicidad y a través de la facultad calificadora del Registrador, funcionario preparado e independiente, hará que se respeten los principios institucionales que justifiquen las limitaciones de los planeamientos, facilitando también el control de esta creciente penetración pública en la propiedad privada.

En cuanto a dicha calificación, la Ley Hipotecaria española confía al funcionario Registrador la misión de examinar la validez de los actos jurídico-administrativos que se presenten para su inscripción, dándoles entrada en el Registro solo en el caso de que se ajusten a lo establecido en la normativa o el plan aplicables. Este principio de legalidad es fundamental en materia de limitaciones al dominio.

En efecto, hemos de poner de relieve el magnífico resorte que la Administración puede tener en la calificación registral para hacer cumplir los postulados de política urbanística plasmados en las leyes o los planes respectivos. Si el Registrador juzga la validez de los actos realizados y en consecuencia inscribe, suspende o deniega, el control no puede ser más eficaz, seguro y económico, para ser empleado al servicio de los fines públicos que interesan a la comunidad. Aquí la Administración puede evitarse tranquilamente tener que montar órganos especiales de control, costosos e inseguros, ya que cuenta con uno de competencia acreditada y que no le supone costo alguno.

Según la norma general del artículo 18 de la Ley Hipotecaria los Registradores califican bajo su responsabilidad la legalidad de los títulos, la capacidad y competencia de los otorgantes y la validez intrínseca de los actos realizados. En relación con las actuaciones urbanísticas, sea de los órganos o de los particulares, la calificación alcanzará a los extremos dichos, teniendo en cuenta los documentos presentados y lo que resulte de los propios asientos registrales. De ahí la gran importancia de que conste en el Registro la situación especial de las fincas sujetas al planeamiento y ordenación, asegurando así su perfecta realización, e impidiendo que se infrinja la disciplina urbanística correspondiente.

Ahí radica la importancia de la cuestión y la conveniencia de regular los supuestos inscribibles para obtener una publicidad efectiva.

III. REFLEJO DE LAS LIMITACIONES DOMINICALES

Como dice el profesor AMORÓS (13) el problema de la publicidad registral de los planes urbanísticos tiene dos manifestaciones: a) La ineludible eficacia *erga omnes* de estas limitaciones, que no pueden producir sus efectos solo *inter partes* y quedan desvirtuadas por la aparición de terceros adquirentes; por eso los deberes establecidos por las leyes o los planes han de configurarse como obligaciones *ob rem*, y b) La necesidad de garantizar la seguridad del tráfico jurídico que exige la adecuada publicidad de esas limitaciones y deberes para que puedan ser conocidos por terceros (cognoscibilidad legal).

Se hace preciso encontrar el mecanismo técnico adecuado para lograr esa publicidad y para ello han de superarse dos dificultades que son: 1) La idea de que las limitaciones genéricas derivadas de la Ley o las específicas del Plan, no se inscriben (arts. 26.1° de la LH y 5.3 del Reglamento), y 2) Que la publicidad del Registro se proyecta sobre fincas concretas y no a toda una zona o urbanización más amplia.

En cuanto a la primera dificultad, aunque aparentemente las limitaciones públicas al dominio puedan asemejarse a las servidumbres legales o se concreten a veces en prohibiciones de disponer, no siempre parecen aplicables las normas antes citadas. Realmente los ordenamientos urbanísticos no constituyen verdaderas servidumbres, aunque tengan por objeto la utilidad pública, con lo que no es aplicable el artículo 5.3 del Reglamento Hipotecario, ni se concretan siempre en limitaciones dispositivas.

Si nos atenemos al texto del artículo 26.1° de la Ley Hipotecaria las prohibiciones de disponer establecidas por las Leyes que tengan plena eficacia sin expresa declaración judicial o administrativa surtirán todos sus efectos sin necesidad de una inscripción separada y especial. Pero el enfoque debe ser distinto, pues no se trata de verificar un asiento que prohíba tal o cual actuación; lo que el Registro hace en estos casos no es prohibir, que eso lo hace la Ley o Plan respectivo, sino que solamente publica que la finca en cuestión está sometida al régimen especial de esa ordenación urbanística, bien sea en la fase de planeamiento o gestión o se trate de proteger la disciplina; publicada la situación especial, de ella se deducirán las correspondientes consecuencias legales. Así de sencillo.

(13) M. AMORÓS GUARDIÓLA en su trabajo "Aspectos registrales de las urbanizaciones", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 62, págs. 36-37.

La limitación forma parte del propio estatuto de la propiedad urbanística, el cual despliega su eficacia sin necesidad de que en cada asiento se detallen sus reglas; aparece en el Registro desde que consta que la finca está incluida en un plan; una vez manifiesto el plan, debe surtir sus efectos con todo su contorno inseparable.

Una vez que aparezca en el asiento que la finca está afecta al régimen urbanístico especial de que se trate, las limitaciones consiguientes sean de disfrute o disposición y las obligaciones positivas de cesión del suelo y coste de la urbanización forman parte de su régimen de propiedad peculiar, configurando su naturaleza y afectando a su contenido de acuerdo con las normas legales aplicables.

En cuanto a la segunda dificultad apuntada, tampoco es insalvable. Si el Plan de Ordenación es genérico, esto se salvará concretando las fincas comprendidas en él para plasmar a continuación en sus respectivos folios la situación especial sobrevenida para que la publicidad registral se produzca. Así lo disponen los artículos 129.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 169 del Reglamento de Gestión Urbanística, según los cuales en los terrenos afectos al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas dimanantes del sistema de compensación se hará constar tal afección por nota marginal a instancias de la Junta de compensación, la cual certificará que la finca correspondiente está incluida en el polígono o unidad de actuación (14).

De este modo, el Registro puede cumplir perfectamente su función de publicidad, tanto de aviso como productora de efectos jurídicos, al señalar respecto a todos la existencia de un peculiar estatuto del suelo urbano en cuanto suponga algún recorte al dominio privado en aras de finalidades sociales.

Como resumen de las posibles aportaciones del sistema inmobiliario al proceso urbanístico, recogemos el esquema de LASO MARTÍNEZ, el cual considera susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad las siguientes situaciones (15):

1.^a Las que dejan patente frente a toda la sociedad los compromisos contraídos por los promotores del planeamiento como consecuencia de un proceso de planificación iniciado o incluso en fase de tramitación y pendiente de tramitación definitiva o sea la prefiguración de la urbanización.

(14) Sobre requisitos y efectos de esta nota puede verse el trabajo de C. UTRERA RAVASSA, "La nota marginal del artículo 169 del Reglamento de Gestión Urbanística", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 547, noviembre-diciembre 1981, pág. 1407.

(15) J. L. LASO MARTÍNEZ en la ponencia "Aportaciones hipotecarias al proceso urbanístico", en las *Jornadas sobre Urbanismo y Publicidad Registral*, Valladolid, 1988.

2.^a Publicación de las determinaciones de los planes de ordenación, cuando la Administración Pública esté interesada en ello.

3.^a Aseguramiento del cumplimiento del Plan, mediante el otorgamiento de las garantías registrales que el ordenamiento brinda con toda certeza como suficientes para conseguirlo.

4.^a La constatación del régimen jurídico de los planes en orden a la ejecución de la urbanización y su conservación.

5.^a Todo el régimen jurídico de los actos de reparcelación, compensación, transferencias de aprovechamiento medio y expropiación.

6.^a La publicidad de las acciones emanadas de las Administraciones públicas suspendiendo los efectos de una licencia, ordenando la paralización de obras abusivas, declarando la lesividad de sus propios actos contrarios al ordenamiento jurídico, acordando la revisión en vía administrativa de ellos.

7.^a La incoación de expedientes disciplinarios y las medidas de resarcimiento del daño sufrido cuando se resuelvan mediante garantías económicas u órdenes de ejecución.

Y 8.^a La publicidad de las acciones dirigidas contra los actos de las Administraciones públicas cuando afecten a bienes inmuebles concretos para evitar que produzcan situaciones irreversibles en perjuicio de los litigantes.

IV. ASIENTOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN

A) EN LA LEY DEL SUELO DE 1976

La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 23 de julio de 1984 que antes hemos citado señala, un tanto imprecisamente, en su número 4 que los títulos referentes a la Ordenación del territorio, si cumplen las exigencias de la legislación hipotecaria, tendrán el correspondiente reflejo en el Registro a través del asiento apropiado, según el supuesto, pudiendo ser inscripción, anotación preventiva o nota marginal.

Es decir, que en principio, cualquiera que estos tres tipos de asientos, a los que habría que añadir también la cancelación cuando corresponda, pueden producir efectos publicitarios en general.

Las normas urbanísticas hasta ahora vigentes no suelen ser demasiado precisas a la hora de determinar las clases de asientos a practicar ni de sus efectos, haciendo más bien una remisión genérica a la legislación hipotecaria. Así, el artículo 221 del Texto de la Ley del Suelo de 1976 dice, como

hemos visto, que los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser *anotados o inscritos* en el Registro de la Propiedad conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria.

La distinción en principio es sencilla desde el punto de vista doctrinal, en cuanto que la inscripción es un asiento definitivo y positivo, la anotación preventiva es provisional, la cancelación es también definitiva pero extintiva y la nota marginal es un asiento supletorio y normalmente provisional.

Pero, salvo casos aislados, tanto la Ley del Suelo como los Reglamentos del Planeamiento, de Gestión y de Disciplina Urbanística, se limitan a reseñar la posibilidad de hacer constar en el Registro los distintos actos, sin puntualizar el asiento apropiado.

Lo mismo ocurre con las normas autonómicas sobre urbanismo, en los casos, un tanto frecuentes, en que excediéndose de sus facultades competenciales, han regulado aspectos registrales.

Siguiendo el propio orden legal haremos una breve enumeración de los preceptos de la Ley del Suelo que acuden al Registro en uno u otro sentido:

- El artículo 58.2 que se refiere a la autorización para ejecutar obras o usos provisionales demolibles sin derecho a indemnización y su concordante artículo 42 del Reglamento de Gestión.
- El artículo 68 en cuanto a las actas de pago y ocupación de la expropiación.
- El artículo 83 que se refiere a las limitaciones en suelo urbano con respecto a la utilización de construcciones destinadas a fines industriales, en zonas permitidas, cuando el propietario asuma las obligaciones de cesión gratuita de viales, parques y jardines públicos, centros de educación al servicio del polígono o unidad de actuación, mediante su inscripción en el Registro de la Propiedad, con los artículos 39 y 46 del Reglamento de Gestión.
- El artículo 95.1 que se refiere a la indivisibilidad de las parcelas mínimas y la necesidad de que Notarios y Registradores hagan constar el carácter de indivisible de las fincas y la necesaria comunicación al Registro del otorgamiento de licencia sobre parcela edificable en proporción de volumen en relación con su área, cuando se constituye el correspondiente a toda la superficie, o en el supuesto de que es edificable en proporción menor la porción de exceso.
- El artículo 96.3 que se refiere a la obligación de que Notarios y Registradores exijan para autorizar e inscribir respectivamente,

escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de licencia.

- Los artículos 100 y 101 relativos a la cesión al Municipio de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio del suelo o su afectación conforme a los usos previstos en el Plan, y a que la situación física y jurídica de las fincas o derechos afectados por la reparcelación se refleje en el Registro de la Propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria.
- El artículo 101.3 relativo a las cargas incompatibles con la nueva situación de la finca tras la reparcelación y la obligación de hacerlo constar el Registrador.
- El artículo 129 sobre la incorporación de los propietarios a la Junta mixta de compensación y la afección de los terrenos al cumplimiento de las obligaciones inherentes, con anotación en el Registro de la Propiedad, según señalan los artículos 102, 168 y 169 del Reglamento de Gestión.
- El artículo 139.2 y 3, en lo referente al pago del justiprecio de las expropiaciones urbanísticas a quienes acrediten, mediante certificación registral, los títulos justificativos de su derecho en el ámbito del sistema de expropiación.
- El artículo 140.2 y 3, sobre la inscripción de las actas de ocupación y pago en las expropiaciones, en concordancia con el artículo 209 del Reglamento de Gestión.
- El artículo 141.2 referente a la posibilidad de cancelar la inscripción de derechos anteriormente inscritos que no se tuvieron en cuenta en el expediente expropiatorio, con posterioridad a la inscripción del acta conjunta de ocupación, en concordancia con el artículo 210 del Reglamento de Gestión.
- El artículo 142 sobre posibilidad de pagar las expropiaciones urbanísticas para actuaciones de promoción pública en parcelas resultantes de la propia urbanización.
- Los artículos 171 y 172.2 que se refieren a la constitución del derecho de superficie e inscripción en el Registro de la Propiedad para la construcción de viviendas, servicios complementarios e instalaciones industriales y comerciales determinadas en los planes de ordenación.
- Y los artículos 131, 132 y 133 de la Ley en relación con el 188 del Reglamento de Gestión, en cuanto a la afectación real de las fincas al cumplimiento de cargas y pago a gastos inherentes al sistema de cooperación.

B) EN LA LEY DE REFORMA DE 1990

Ya hemos anticipado que en esta Ley hay dos normas de gran importancia que se refieren a las relaciones del Registro de la Propiedad con el Urbanismo, que son el artículo 25 y la Disposición Adicional décima.

a) *El artículo 25.2*

Se refiere a la constancia registral de las edificaciones y ya viene siendo aplicado como una medida de total eficacia a los efectos de la defensa de la disciplina urbanística. Según este precepto, los Registradores de la Propiedad exigirán para inscribir escrituras de declaración de obra nueva terminada que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por el técnico competente de la certificación de haberse terminado la obra de conformidad con el proyecto aprobado.

Tratándose de obras en período de construcción, aparte de la siempre necesaria licencia administrativa, deberá testimoniarse en la escritura la certificación técnica que asevere que la descripción de la obra comenzada se ajusta al proyecto aportado para obtener la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar en su día la terminación de lo edificado por medio de acta notarial que ha de ser autorizada dentro del plazo de tres meses de la terminación de la obra, a la que se acompañará también la certificación del técnico director que acredite haberse llevado a cabo aquella con arreglo al mismo proyecto (16).

b) *Asientos practicables según la Disposición Adicional décima*

Esta disposición parece contener, en principio, un propósito serio de ordenar definitivamente la publicidad registral del Urbanismo, no sólo porque articula, como veremos, cuales son los actos inscribibles y sus asientos correspondientes, sino también porque ordena al Gobierno la redacción de las normas a introducir como modificaciones en el Reglamento Hipotecario para el debido desarrollo de lo contenido en la disposición legal. Es de esperar que en esta regulación reglamentaria anunciada se detallen los requisitos y efectos de cada uno de los asientos de los distintos supuestos registrales.

(16) LASO MARTÍNEZ en su trabajo "La inscripción de declaraciones de obra nueva en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de julio de 1990", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 601, noviembre-diciembre 1990, pág. 521.

De momento nos limitaremos a la propia Disposición Adicional décima de la Ley que en su apartado primero contiene una relación de actos susceptibles de registración y además los clasifica en el apartado tercero, señalando los asientos que originan.

Según estas normas, se harán constar *por inscripción*:

- 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 (núm. 1).
- Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio o en los casos previstos por las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico (núm. 2).
- Las sentencias firmes en que se declare la anulación a que se refiere el número 6 cuando se concreten a fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento (núm. 7).
- Y cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo del planeamiento 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 estas (núm. 8).

Se harán constar mediante *anotación preventiva*:

- La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o de aquellos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas (núm. 3).
- Y la interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de planeamiento, de instrumentos de ejecución del mismo o de licencias (núm. 6).

Estas anotaciones preventivas, siguiendo la norma general del artículo 86 de la Ley Hipotecaria, caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante.

Y se harán constar por *nota marginal* los demás actos, o sean los señalados con los números 4 y 5 del apartado primero, que son:

- Las condiciones especiales de concesión de licencias en los términos previstos por las leyes.
- Y los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.

Estas notas marginales tienen una vigencia indefinida, salvo que otra cosa se disponga expresamente, pero en cambio sus efectos son limitados ya que solo sirven para dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refieren los títulos que las originaron. Es decir, la propia Ley establece que no hay publicidad-eficacia sino publicidad-noticia.

c) *Iniciación del expediente y afección del suelo*

El apartado cuarto de la Disposición Adicional que venimos estudiando regula de un modo más claro y completo la publicidad registral de los efectos que se producen sobre el dominio de las fincas cuando se inicia el expediente de reparcelación, así como la afección que asegura el cumplimiento de las obligaciones *ob rem* que resultan inherentes al sistema de compensación. Hasta ahora venía regulada esta cuestión en el artículo 125 de la Ley del Suelo de 1976, complementado por el artículo 169 del Reglamento de Gestión, suscitando las dudas a que se refería UTRERA RAVASSA en su trabajo citado en la nota 14.

Por supuesto, el proceso requiere estudio y operaciones técnicas y jurídicas que originan la natural tardanza y para prevenir el status de las fincas y publicar su situación transitoria se acude al Registro de la Propiedad como instrumento adecuado.

Esta publicidad se consigue del modo que establece el número 1.º del apartado 4.º, según el cual "la iniciación del expediente de reparcelación o la afección de los terrenos comprendidos en un polígono o unidad de actuación al cumplimiento de las obligaciones inherente al sistema de compensación, se harán constar en el Registro por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes".

La duración de esta nota marginal, según el número 2 será de tres años, prorrogable por otros tres a instancias del órgano o junta que hubiere solicitado su práctica.

Los efectos que produce esta nota, según el número 4, son los siguientes:

- 1) Si el título adjudicare la finca resultante al titular registral de la finca originaria, la inscripción se practicará a favor de éste.
- 2) Si se atribuye la finca resultante al titular registral de la originaria, según resulte de la certificación, la inscripción se verificará en favor de dicho titular y se cancelarán simultáneamente las inscripciones de dominio o de derechos reales sobre la finca originaria que se hubieren practicado con posterioridad a la fecha de la nota.
- 3) En el caso a que se refiere la letra anterior, se hará constar al

margen de las inscripciones de las fincas de resultado la existencia de los asientos posteriores que se han cancelado, el título que los motivó y su respectiva fecha.

d) *Inscripción de las reparcelaciones y compensaciones*

También se regularon estas materias en la Ley del Suelo de 1976 y ampliamente en el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, cuyas normas siguen vigentes, salvo las modificaciones que introduce el apartado cuatro de la repetida Disposición Adicional décima.

La doctrina urbanística ha tratado el tema con profusión y desde sus varios puntos de vista y no es posible ni adecuado ahora intentar exponer las distintas teorías (17); nos basta con apuntar que estas actuaciones están presididas por dos principios fundamentales: Uno, el de que la comunidad debe participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos y otro el que, dejando a salvo esas obligaciones sociales primordiales, estas actuaciones se rigen por la mecánica de la subrogación real, de tal modo que el propietario de las parcelas de origen recibirá otras de reemplazo, con la misma titularidad y situación jurídica, con las variaciones peculiares de la propia actuación urbanística.

El *modus operandi* es bien conocido y se cuenta con la práctica y experiencia de los técnicos y juristas que la lleven a cabo.

Desde el punto de vista registral el número 3 del apartado cuarto dice que la inscripción de los títulos de reparcelación o compensación podrá llevarse a cabo, bien mediante la cancelación directa de las inscripciones y demás asientos vigentes de las fincas originarias, con referencia al folio registral de las fincas resultantes del proyecto, bien mediante agrupación previa de la totalidad de la superficie comprendida en el polígono o unidad de actuación y su división en todas y cada una de las fincas resultantes de las operaciones de reparcelación y compensación.

Y en el número 5 se amplía la virtualidad del título por el que se inscribe el proyecto de reparcelación o compensación, declarando que

(17) En el aspecto registral podemos citar: M. MARCOS JIMÉNEZ, *Parcelaciones y reparcelaciones en el Registro de la Propiedad*, Montecorvo, Madrid, 1976, y su trabajo "Reparcelaciones urbanísticas y su relación con el Registro de la Propiedad", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 486, septiembre-octubre 1971, pág. 1171; J. M.^a CHICO ORTIZ, "Las urbanizaciones, la Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 484, mayo-junio 1971, pág. 481, y J. L. LASO MARTÍNEZ, "Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general y de los actos de reparcelación en particular", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, septiembre-octubre 1975, pág. 1053.

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, en la forma que reglamentariamente se determine.

Como final, diremos que según nuestras noticias, está en avanzado estudio la modificación del Reglamento Hipotecario que desarrollará todo lo dispuesto por la Ley, siendo de esperar la regulación de cuestiones pendientes y consiguiente aclaración de dudas planteadas.

V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Entre Urbanismo y Registro existen indudables relaciones que hemos querido poner de manifiesto a lo largo de este trabajo y así lo reconoció la Ley del Suelo de 1975, donde se pedía una armonización con la legislación hipotecaria que no fue plenamente alcanzada.

La Ley de Reforma de 1990, aun con las tachas que se le atribuyen de ser compleja, exageradamente técnica y dudosamente constitucional por afectar en exceso a la propiedad e invadir competencias autonómicas, ha supuesto un paso importante en lo que se refiere a nuestro tema. La Disposición Adicional décima va a dar lugar a una nueva regulación legal y además promoverá la reforma del Reglamento Hipotecario en sentido que esperamos bastante positivo.

En estas nuevas normativas habrá de tenerse en cuenta que el derecho de propiedad urbana no es un mero *nomen iuris*, pues se trata de un verdadero derecho fundamental protegido por la Constitución, aunque debe cumplir una indudable función social.

Habrà que aceptar la eficacia del Plan de Ordenación como instrumento válido para regular el territorio. Sin embargo no se pueden desconocer las críticas basadas en que el Plan debilita el contenido normal de la propiedad y esto no resulta inmediatamente de una Ley sino de una simple decisión administrativa, aunque tenga respaldo legal secundario. Según la nueva Ley se agudiza la idea de que las facultades dominicales sobre fincas urbanas o urbanizables sólo se hacen efectivas gradualmente a medida que se van cumpliendo los deberes y requisitos exigidos; las sucesivas licencias administrativas más bien parecen concesiones graciabiles que no derechos del propietario. El aprovechamiento urbanístico sólo es atribuido por la comunidad cuando se cumple lo mandado en el Plan de Ordenación.

Quizá sea demasiado esquemático, pero nos sirve para aclarar y afirmar la idea de que el medio de publicidad inmobiliaria no puede quedar

ajeno al fenómeno del urbanismo, con toda su carga intervencionista. Todas las cualidades o cargas sobre el dominio deben reflejarse en el Registro de la Propiedad.

Aunque el Registro no tenga normalmente una mera función de policía para asegurar el cumplimiento de los planes, no cabe duda que puede constituir un buen instrumento de seguridad jurídica en beneficio de la sociedad.

El Registro de la Propiedad es una institución jurídica neutral y tiene sus principios específicos; no se trata de convertirlo en un mero archivo administrativo, trayendo a sus libros todo el urbanismo. El sistema registral no debe interferirse en el proceso y sus detalles, sino sólo asegurar la legalidad y los resultados.

En esquema, pueden recogerse en el Registro los actos jurídicos de las tres fases que integran el urbanismo:

- Planeamiento, en el que se da lugar a una nueva calificación de la propiedad.
- Ejecución, donde el Registro colabora más activamente.
- Disciplina urbanística, donde se evitan las actuaciones ilegales de los particulares, para conservar las ordenaciones efectuadas, y además se asegura el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias.

Terminamos apuntando la inseguridad jurídica que supone todo período transitorio normas a desaparecer, leyes autonómicas que se entrecruzan, una Ley que anuncia textos refundidos y una futura regulación reglamentaria. A cambio, la esperanza de que todo se traduzca en la necesaria claridad y la aparición de una normativa adecuada para la mejor coordinación del urbanismo y la publicidad registral.

JOSÉ MARÍA CORRAL GIJÓN
Licenciado en Derecho