

Connotaciones hipotecarias de la Ley del Suelo (*)

SUMARIO: CRITICA GENERAL: A) CARÁCTER TRANSITORIO DEL TEXTO ANALIZADO. B) ¿QUÉ SIGNIFICA "NO QUEDAR INCORPORADA"? C) ¿CORRECCIÓN DE ERRATAS O DEROGACIÓN? D) ESPÍRITU INFORMADOR DE LA LEY.—**PERIODO EN EL DESARROLLO URBANÍSTICO EN RELACION CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.**—CUESTIONES PREVIAS EN EL ORDEN AL REFLEJO REGISTRAL DE ESTA LEGISLACION A) TÍTULO INSCRIBIBLE. B) INSCRIPCIONES, ANOTACIONES Y NOTAS MARGINALES. C) DERECHO DE SUPERFICIE.—**DIVISIONES Y SEGREGACIONES DEL SUELO URBANO.**—**PARCELAS MINIMAS DE EDIFICACION.**—**DECLARACIONES DE OBRA NUEVA CON FINES INDUSTRIALES.**—**DERECHO A URBANIZAR.**—**DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANISTICO:** A) IDENTIFICACIÓN DE LAS FINCAS AFECTADAS. B) CESIÓN DE VIALES. C) DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO. D) PARCELAS INEDIFICABLES QUE PUEDEN RESULTAR DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA O DE OTRAS ACTIVIDADES.—**DERECHO A EDIFICAR.**—**DERECHO A LA EDIFICACION:** 1. OBRA TERMINADA EN VIRTUD DE LICENCIA CORRECTA. 2. OBRA EN CONSTRUCCIÓN EN VIRTUD DE LICENCIA CORRECTA. 3. EDIFICACIÓN REALIZADA SIN LICENCIA O SIN ATENERSE A SUS CONDICIONAMIENTOS. 4. EDIFICACION REALIZADA AL AMPARO DE LICENCIA DECLARADA DESPUÉS ILEGAL. 5. EDIFICACIÓN EXTRALIMITADA RESPECTO A LO QUE SE CONCEDIÓ. 6. CADUCIDAD DE LA LICENCIA Y DE OTRAS ACTUACIONES. 7. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN ORDEN A LA LICENCIA.—**INSCRIPCIONES DE EDIFICACIONES ANTERIORES A LA NUEVA NORMATIVACION QUE AUN NO ESTUVIEREN INSCRITAS.**—**REPARCELACIONES.**—**TANTEOS Y RETRACTOS LEGALES URBANISTICOS:** 1. AREAS DE APLICACIÓN DE ESTOS DERECHOS DE PREFERENTE ADQUISICIÓN. 2. ÁMBITO NEGOCIAL Y REAL DE ESOS DERECHOS. 3. CONSTANCIA REGISTRAL PREVIA NOTIFICACIONES PREVIAS A LA INSCRIPCIÓN DE LAS ENAJENACIONES SUJETAS A ESTOS DERECHOS. 5. REQUISITOS PARA LA ENAJENACIÓN DE LAS FINCAS RETRAÍDAS Y DESTINO DE LAS ASÍ ADQUIRIDAS.—**PATRIMONIO PAL DEL SUELO.**

(*) Conferencia ante los Colegios de Abogados, Arquitectos e Ingenieros de Caminos de Granada.

CRITICA GENERAL

Es evidente, que cualquier actuación humana es susceptible de crítica, e incluso ésta es necesaria para un posible perfeccionamiento o para la sola integración en el acervo cultural.

Vamos a hacerlo de la Ley de 25 de julio de 1990 (*BOE* del 27), si bien limitándonos a su contenido en relación con el Registro de la Propiedad.

A) CARÁCTER DEL TEXTO LEGAL ANALIZADO

En primer lugar, hemos de preguntarnos, ¿tendrá validez en el futuro de la exégesis que ahora realizaremos? Decididamente no.

La presente Ley concede al Gobierno el plazo de un año para aprobar un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre el suelo y la ordenación urbana (Disp. Final 2.^a Ley comentada). Esto, por sí solo, no sería óbice para un comentario fundado de la nueva *normación*. Pero hay que tener en cuenta que el apartado 5.º del artículo 82 de la Constitución considera dos grupos de Leyes de bases:

Uno en el que se precisará el contenido de la delegación, expresando que ella se circunscribirá a la mera formulación de un texto único, en el que los comentarios al texto de la Ley de bases habrán de considerarse como válidos, incluso después de publicado el texto refundido.

Y otro grupo, en el que, facultándose también al Gobierno para la publicación del texto refundido, se le incluye también las facultades de *regularizar, aclarar y armonizar* los textos legales que han de ser refundidos, con lo que es evidente que el futuro texto refundido puede variar bastante la idea que parezca informar a los preceptos de la Ley de bases, máxime en cuanto a los preceptos armonizadores con otras Leyes. Con lo cual, los comentarios e interpretaciones de esa Ley básica, pueden ser imprecidentes de todo punto al tratar de aplicarlos al texto refundido.

Este es el caso presente. Lo que en adelante diremos como comentarios interpretativos de esta Ley, no podemos asegurar que conservará su valor cuando aparezca el texto refundido. Y ello aún más respecto a los problemas registrales que esta Ley origina, pues en cuanto a ellos, y además de las facultades dichas para la redacción del texto refundido, se dispone por el párrafo 6, del apartado 4.º de la Disposición Adicional 10.^a de la Ley que comentamos: "En el plazo de seis meses, el Gobierno aprobará las modificaciones del Reglamento Hipotecario para el desarrollo de esta disposición adicional".

Ante ella no estaremos ya frente a una delegación legislativa "para

refundir varios textos legales en uno solo" (art. 82.2° *in fine*, Constitución), sino ante una delegación para formular "textos articulados", los del Reglamento Hipotecario, siquiera lo sea solo parcialmente (precepto constitucional citado).

B) ¿QUÉ SIGNIFICA NO QUEDAR INCORPORADA?

En otro orden de ideas, pero también como cuestión previa al objeto de la presente de exponer las relaciones de la Legislación del Suelo con el Registro de la Propiedad, hemos de fijarnos, aunque luego lo estudiemos en su aspecto registral, en el apartado 1.º del artículo 27 de esta Ley. Se dice por el mismo.

"1. La edificación realizada al amparo de licencia posteriormente declarada ilegal por contravenir la ordenación urbanística aplicable, *no queda incorporada* al patrimonio del propietario del terreno.

La resolución administrativa o judicial que contenga dicha declaración, se notificará al Registro de la Propiedad para su debida constancia".

Enigmática sanción. La edificación está formada por diversos bienes muebles, que al ser adquiridos, o sea, antes de su utilización en la construcción, ya formaron parte del patrimonio del adquirente. Esa frase no es correcta. Los bienes muebles a que nos referimos forman parte desde su adquisición del patrimonio de su adquirente. Luego ese "no quedar incorporados" deberá referirse a otra cuestión o a otro aspecto de ella.

Si a lo que se refiere es a que lo que no se produce es su incorporación a un inmueble, con lo que así se impedirá su cambio de naturaleza, de mueble a inmueble, conforme al número 3.º del artículo 334 del Código Civil, la frase tendría sentido, aunque no justificación; y por ello hemos de entenderla corregida en dicho sentido. Esto es más comprensible, cuando vemos que se dice por el artículo 11.4, que el último derecho que puede adquirirse por la actuación urbanística "consiste en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable", y que se reitera la expresión en el artículo 25.1.º. Aunque debe reconocerse que esa declaración de incorporación al patrimonio no es tampoco una afirmación correcta.

Así pues, la definición de una edificación que hace el artículo 11.4º de esta Ley, de que ella consiste en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a una licencia urbanística, hemos de considerarla intrascendente en el orden civil, mejor dicho, esa relación hace que nos surja un nuevo problema. ¿Quiénes son los dueños

del suelo y del vuelo en esos supuestos? Parece, insistimos, resolver el problema el apartado III de la Exposición de Motivos de esa Ley.

Dice el párrafo 2.º de ese apartado que "un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleja sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística, y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes, derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística, y por remisión de ella, dicho planeamiento, determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual "la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Y se añade por el subapartado 1.º del párrafo 3.º del citado apartado III, que, "el planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal". Complicada forma de garantizar el abono de los aprovechamientos urbanísticos.

Este brumoso derecho, esa imprecisa titularidad, no ha derogado ni expresamente ni por deducción interpretativa el artículo 358 del Código expresivo, de que "lo edificado, plantado o sembrado en predios ajenos y las mejoras o reparaciones hechas en ellos pertenecen al dueño de los mismos con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes"; ni al 359 del mismo, que determina imperativamente, que "todas las obras siembras y plantaciones se presumen hechas por el propietario y a su costa, mientras no se apruebe lo contrario". Pero es más, esa norma no puede alterar muchas otras, como por ejemplo: los artículos 334, 338 al 365, 453, 454, 487, 501, 783.2.º y 1.457 Código Civil; 110 al 113 Ley Hipotecaria; 15 de su Reglamento, 108 y 112 LAU, y 57 a 69 LAR.

La no incorporación al patrimonio del propietario del terreno no es un nuevo modo de adquirir por un tercero. La propiedad de los materiales —bienes muebles— utilizados en la construcción fue adquirida antes de su incorporación al inmueble. La expresión de esta Ley no puede interpretarse como un "comiso", una expropiación *ipso facto*, una ocupación traslativa del dominio u otras situaciones que pudieren imaginarse.

Pero como esa modificación implica "un cambio de naturaleza" de

mueble a inmueble de los materiales, sin incidir con ello en cual sea su titularidad, la frase que comentamos significará, que por la simple incorporación no se produce ese cambio de titularidad, conservándose, no obstante, las respectivas propiedades muebles e inmuebles que siguen subsistentes.

Qué artificioso derecho. Los créditos privilegiados, las hipotecas legales, las prohibiciones de disponer, etc., hubieran podido ser vehículo normal para garantizar, dentro de la tónica de nuestro ordenamiento jurídico, lo que el legislador de la Ley que comentamos quería asegurar.

C) ¿CORRECCIÓN DE ERRATAS O DEROGACIÓN?

No deja de sorprendernos la nueva Ley. En el texto legal publicado en el *BOE* de 27 de julio de 1990 se contenía la siguiente Disposición Transitoria.

"Octava. Lo dispuesto en el artículo 25.2 no será aplicable a las declaraciones de obra nueva finalizadas, al menos cuatro años antes de la entrada en vigor de la presente Ley".

Determinándose en el precepto que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición de una certificación de finalización de la obra, por el técnico correspondiente, conforme al proyecto aprobado.

Disposición Transitoria comprendida en una Ley que reunían las circunstancias de estar dotada de su correspondiente fecha y firma de promulgación en el momento de hacerse la publicación en el *BOE* citado.

Pero inexplicablemente, en el *BOE* de 4 de agosto del mismo año, y bajo el número de orden 18908, se recoge lo siguiente:

"Corrección de erratas de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo.

Advertida errata en el texto de la Ley 8/1990, de 25 de julio, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, número 179, de fecha 27 de julio de 1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones del Suelo, en el que se incluye una Disposición Transitoria 8.^a, la misma debe tenerse por no publicada".

Lo expuesto sugiere dos interrogantes: ¿Estamos ante una fe de erratas o ante una derogación parcial de una Ley? Si la Disposición Transitoria 8.^a tuviere vigor legal, ¿sería válida?

Ya se ha dicho siempre que errar es de humanos. Por ello, casi todo

grupo de Leyes tiene normas para ese supuesto; pero no todos los grupos de Leyes tienen una legislación suficiente al respecto.

El Reglamento del *Boletín Oficial del Estado* de 6 de junio de 1986, dedica a esta cuestión un solo precepto, complementario del más general e imperativo.

El precepto básico es el artículo 4.º, expresivo de que:

"1. El texto de las disposiciones, resoluciones y actos publicados, tiene la consideración de oficial y auténtico.

2. El texto de las normas emanadas de las Comunidades Autónomas tendrá el carácter que le atribuyan los respectivos Estatutos".

Complementando esa norma en orden de los posibles errores se dice por el artículo 19:

"Si alguna disposición oficial aparece publicada con erratas que alteren o modifiquen su contenido, será reproducida inmediatamente en su totalidad o en la parte necesaria, con las debidas correcciones. Estas rectificaciones se realizarán de acuerdo con las siguientes normas:

1.º El *Diario oficial del Estado* rectificará, por sí mismo o a instancia de los departamentos u organismos interesados, los errores de composición o impresión que se produzcan en la publicación de las disposiciones oficiales, siempre que suponga alteración o modificación del sentido de las mismas o puedan suscitar dudas al respecto. A tal efecto, los correspondientes servicios de la Dirección General del *Boletín Oficial del Estado* conservarán clasificados por días, el original de cada número, durante el plazo de seis meses, a partir de la fecha de su publicación.

2.º Cuando se trate de errores padecidos en el texto remitido para publicación, su rectificación se realizara del modo siguiente:

a) Los meros errores u omisiones materiales que no constituyan modificación o alteración del sentido de las disposiciones o se deduzcan claramente del contexto, pero cuya rectificación se juzgue conveniente para evitar posibles confusiones, se salvarán, por los organismos respectivos instando la reproducción del texto, o de la parte necesaria del mismo con las debidas correcciones.

b) En los demás casos, y siempre que los errores u omisiones puedan suponer una real o aparente modificación del contenido o del sentido de la norma se salvarán mediante disposición del mismo rango".

Verdaderamente es pobrísima la normación sobre subsanación de erratas en el *Boletín Oficial del Estado*, pese a la enorme trascendencia de ser el auténtico texto legal de las disposiciones que en el mismo se publican,

como hemos visto del artículo 4.º antes transcrito. Y ello no se compagina en modo alguno con el hecho, de que instituciones basadas en el derecho privado, como Registro de la Propiedad, por ejemplo, exijan la firma del Jefe de la Oficina, el Registrador, al pie de la corrección; e incluso en algo tan de Derecho privado como el testamento ológrafo, es de notar, que se exige por la Ley que las erratas sean subsanadas por el testador con su firma (art. 688 CC).

Esa laxitud en algunos supuestos de corrección, que hemos visto en el artículo 19, se compagina mal con la exigencia del artículo 13, de enumerar de forma taxativa quien puede ordenar la inserción de las normas y actos. Con el 14 se prevé el Registro de esas personas y autoridades a fin de comprobar la autenticidad de los documentos. La del 15, enumeradora de forma taxativa de la forma material de plasmación de las normas, añadiendo muy significativamente en su apartado 2.º, que: los originales serán insertos en los mismos términos en que se hallen redactados y autorizados, sin que por ninguna causa puedan variarse o rectificarse sus textos".

Vemos así, que en orden a los requisitos externos de la corrección, incluso a la recogida o no de la firma del que la dispone, en los casos del número 1.º del artículo 19 antes transcrito, al no existir norma legal expresiva de esa exigencia, habremos de acudir a lo que parece que está ya consagrado por el uso, o sea a la corrección sin indicación de quien la ordena o de quien responde de ella o la garantiza. Con ello parece que ya está consagrada esa forma de corrección en virtud de un uso, que así tendríamos que calificar de uso jurídico, del grupo de los que predica el CC en el párrafo 2.º del apartado 3.º, de su artículo 1.º, el que al decir que después de la Ley regirá la costumbre que lo sea en defecto de Ley y a su vez no sea contraria a la moral y al orden público, añade seguidamente, que "los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre".

A ello sólo hemos de añadir la indicación, de que frente a la tesis doctrinal, en especial de LACRUZ BERDEJO y SANCHO REBULLIDA (pág. 175, vol. 1.º, t. 1), de no reconocer estos "usos jurídicos" como figura legal independiente, sino como una modalidad de los usos de tráfico, en contraposición a los usos sociales, hay hoy que considerar, que los usos jurídicos antes expresados tienen el respaldo de ser considerados como normas aplicables, en virtud de la reforma del Código de 31 de mayo de 1974, que recogió, entre otras fuentes, a los usos indicados en el párrafo que antes hemos transcrito.

Lo dicho no es óbice para que reconozcamos, que en los otros supuestos de errores se muestra correcto el Reglamento del *Boletín Oficial del*

Estado en orden a recoger la autoridad que asume la responsabilidad de la corrección.

Es de destacar la anomalía que supone, el que se diga por el repetido artículo 19, en su número 1.º, que se hará la corrección de la errata, "siempre que suponga alteración del sentido" de la disposición oficial, o "puedan suscitar dudas al respecto"; con lo que parece indicar, que si los servicios de la Dirección General del *Boletín* estiman que la errata no puede suscitar dudas al respecto, no sea necesaria, y esto involucra una vulneración del artículo 4.º, que también hemos transcrito antes, sobre que lo que publicado en el *Boletín* tiene la "consideración de oficial y auténtico". E igual extrañeza nos produce, el que al tratar de los errores materiales, o sea en el mismo texto remitido a la publicación, puedan no ser rectificadas, si el organismo respectivo juzga que ella no es indispensable para evitar posibles confusiones. De nuevo incurre en el olvido, de que el texto legal remitido al *Boletín* ha sido confrontado, revisado, aprobado y sancionado por muchos Organismos que ahora no intervienen en la corrección.

Hasta aquí lo referente a la errata propiamente dicha; pero si a través de ella se derogase total o parcialmente una norma, el inciso final del apartado b) del número 2.º del artículo 19 transcrito exige, que la corrección de los errores u omisiones, "se salvarán mediante disposición del mismo rango". Bien entendido, que ello no puede incidir en una vulneración de lo dispuesto en una disposición de mayor rango, como es el CC (art. 2), que exige que su derogación lo sea por otra Ley (art. 2.2 CC).

Lo difícil para terceros, será, en muchos casos, el determinar si se está en uno u otro de esos supuestos, dado que esos terceros no tienen acceso (salvo supuesto muy especial, dice el Reglamento del *Boletín*) al original entregado al *Boletín* y conservado por él hasta su destrucción conforme a la Ley.

En el caso contemplado entendemos se está ante un supuesto de derogación. Dice la "corrección de erratas" (BOE, 4 agosto), que se ha incluido una Disposición Transitoria, la 8.ª, la cual "debe tenerse por no publicada". Esto no es comprensible.

Si se ha de tener como no publicada, es porque ella existía en el original, y siendo ello así, su, no vigencia no podría constar en ese texto original, pues hubiera bastado al redactor de la Ley con suprimir esa disposición, sin tener que llegar al absurdo, de consignarla para derogarla seguidamente en la misma Ley. Y si ella no existía en el original, es menos concebible aún, que por decisión de cualquier funcionario o empleado del *Boletín* se la hubiera redactado e incluido en la Ley publicada, teniéndose por ello que desvirtuarla, sin garantías legales al efecto, mediante una

corrección de erratas que, por otra parte, no se ajusta en su forma a lo dispuesto por el artículo 15 del Reglamento del mismo.

Por último, es de destacar, que respecto a otro *Boletín Oficial*, el del Registro Mercantil, publicación de quizá buenos propósitos pero de escasa eficacia y de onerosa aplicación, se recoge un artículo en el Reglamento del Registro Mercantil, el 392, dedicado precisamente a la subsanación de errores en lo publicado en ese *Boletín*, distinguiendo entre el error en el contenido de los datos remitidos al mismo, en que la subsanación se produce a "petición del Registrador Mercantil Central", de oficio o a instancia de otro Registrador Mercantil o del interesado, y el error consistente en simple "erratas" o en discordancias entre el texto remitido y el publicado, que incidiendo en lo que antes criticamos, atribuye la subsanación del error al "propio Organismo", además de al Registrador antes indicado.

D) ESPÍRITU INFORMADOR DE LA LEY

La simple lectura de ella, especialmente su título 1.º, nos revela que estamos ante una Ley en la que predomina, quizá exageradamente, la intervención estatal. Exagerar la función del Estado, en un período histórico en el que se está destruyendo sistemáticamente la misma en los países que, como los del este de Europa, la habrían aplicado a ultranza, constituye un anacronismo. Existen otros muchos medios para conseguir, dentro de un orden democrático, los fines pretendidos con aquella concepción estatal de la propiedad urbana; reducida hoy a casi una disminuida propiedad de uso y aprovechamiento del bienes del Estado, similar a las concesiones mineras.

Esto en orden a sus principios. En relación con otras normas del mismo grupo, es básico tener en cuenta que, conforme a la Disposición Final 1.ª. 1, son normas básicas según el artículo 149.1.ª, 8.ª, 13 y 23 de la Constitución, las varias que ella enumera. Que según esa Disposición, en el apartado 1.º.2 son de aplicación plena, según el artículo 149.1.8.º y 18 de la misma Constitución, las que también enumera. En tanto que los demás preceptos no comprendidos en esa dos relaciones, sólo son de "aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias". Resultando con ello una Ley con muy variada eficacia, la cual puede escapar al conocimiento de los no peritos en la materia.

Desde otra vertiente hubiera sido conveniente para facilidad y rapidez de las actividades urbanísticas, el comprender entre las actuaciones origi-

nadoras de aprovechamientos urbanísticos, lo referente a las molestas y onerosas "acometidas" de aguas, luz y teléfono.

Pero lo que con ella ha recibido un duro golpe, es la idea de un Código o una Ley General sobre urbanismo. Esta materia del urbanismo continúa con una caótica normación, al tener normas recogidas en Leyes muy dispares, lo que hace más difícil su comprensión, incluso para los Letrados, hasta convertirla en casi ininteligible para los que no lo son.

Pasemos a verlo.

Las viviendas de protección pública —viviendas sociales— están sujetas a esta normación y además a la peculiarísima de ellas no muy compleja al efecto. Pues bien. ¿Por qué han de estar vinculadas al MOPU, u organismo que le sustituya? Lo estatal no puede ser el aspecto constructivo, sino la necesidad de promocionarlas en una u otra localidad. Ello, así como el concurrir o no los requisitos especiales para su calificación, es algo que puede superponerse a las demás actuaciones reguladas en esta Ley.

Igualmente debemos preguntarnos, por que las variadas Comisiones urbanísticas, en sus diversas escalas, no puede asumir la función de aquellas otras encaminadas a proteger los edificios históricos, o al medio ambiente, como la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico-Artístico y otras, completando así su actividad funcional, con la derivada de esas finalidades, que en cuanto a la última de esas protecciones ya estaba iniciada por el artículo 590 del Código Civil, al estatuir una prohibición atendida a los reglamentos municipales, de construir cerca de pared ajena o medianera de pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas.

La complejidad de las actuaciones urbanísticas se me mostró más de manifiesto leyendo a ROGELIO BUENDÍA, en la primera parte del volumen XXXIV del *Summa Artis*. Al ir estudiando ese autor la vida y las obras de los arquitectos europeos y norteamericanos del siglo XIX, destaca en ellos su técnica constructiva, o arte de la estructuración, la planificación de los espacios externos, en relación con las edificaciones, o sea, dice ese autor, "el desarrollo urbanístico", y la plasmación de la obra como un arte, como una materialización de la belleza, que se trató de aumentar en esa época con la incorporación a ella de la escultura.

La legislación sobre las limitaciones de adquirir inmuebles por los extranjeros en las zonas estratégicas, debe desaparecer. Basada en una idea surgida en la guerra franco-prusiana de 1870, pero cuya realidad no fue confirmada, tuvo un reflejo legislativo en diferentes países, como ocurrió en el nuestro con el artículo 589 del Código Civil, expresivo de que no se podrá edificar —ni hacer plantaciones— cerca de plazas fuertes o fortale-

zas sin sujetarse a las condiciones determinadas por las Leyes, etc. Ya hemos visto la nula eficacia de estas fortalezas, agravada hoy con la proliferación de misiles y el arma aérea. Si se quisiera, no obstante, conservar alguna pequeña restricción en este aspecto, recójase en esta legislación urbanística y atribúyase a alguna de sus Comisiones.

En cuanto a la protección turística a través de las construcciones en las zonas susceptibles de aquella actividad, debe de declararse la plena competencia en la materia de las Comisiones de Urbanismo de las localidades afectadas, a través, básicamente, de sus posibles planeamientos.

Pero aún estimamos que debe añadirsele otra función a esas Comisiones Urbanísticas: la de información. En esta materia existen prohibiciones legales casi desconocidas de todos y difícilmente imaginables siquiera por los particulares. Si algunos conocen —vagamente— las limitaciones en el orden de las edificaciones, establecidas como servidumbres legales en las tierras colindantes con carreteras y costas, son muchos menos los que tienen ese conocimiento respecto a los pantanos que hayan podido construirse en su entorno vecinal; y ya quizá serán contadísimos los que tengan noticias de ese plano inclinado, esa cuña espacial entre el suelo y la altura que ella determine —según su ángulo inicial—, de las servidumbres legales de aeropuertos, radiofaros, radio goniómetros, que limitan la facultad de levantar construcciones, pasada cierta altura, o sea, una servidumbre de *altius non tollendi*.

PERIODOS EN EL DESARROLLO URBANISTICO EN RELACION CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Con claridad determina como tales la vigente Ley, los cuatro siguientes (art. 11):

- 1.º El derecho a urbanizar.
- 2.º El derecho al aprovechamiento urbanístico.
- 3.º El derecho a edificar.
- 4.º El derecho a lo edificado.

Pero esta clarificación es incompleta. A ella tenemos que hacer varias adiciones y especificaciones resultantes de esa misma Ley, así como de preceptos no derogados sobre esta misma materia.

En atención a todo ello, consideraremos los siguientes grupos, teniéndose presente en todo caso, que según el artículo 221 de la Ley de 9 de abril de 1976, derogada por la vigente de 25 de julio de 1990 sólo en lo que se le oponga, "los actos administrativos que se produjeren 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 del Urbanismo", u otros órganos de ello, cuando no intervenga esa Comisión Provincial.

Precepto que ha sido sustituido por el mucho más preciso y detallado de la Disposición Adicional 10.^a de la nueva Ley, que en su apartado 1.º y después de hacer una enumeración de los actos inscribibles, dice en su número final, el 8.º, que también será inscribible "cualquier 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 éstas".

Conforme a todo ello, consideraremos los siguientes apartados:

- a) Cuestiones previas.
- b) Declaraciones de obra nueva en suelos no urbanizables.
- c) Divisiones y segregaciones del suelo urbano.
- d) Actuaciones respecto a las parcelas mínimas de edificación en suelo urbano.
- e) Declaraciones de obra nueva en suelo urbano, con fines industriales.
- f) El derecho a urbanizar.
- g) El derecho al aprovechamiento urbanístico.
- h) El derecho a edificar.
- i) Inscripción de edificaciones anteriores a la nueva normación.
- j) El derecho a la edificación.
- k) Reparcelaciones.
- l) Tanteos y retractos, actuaciones previas.

Pasemos a los respectivos análisis de esos supuestos.

A) *Cuestiones previas*

Aunque en diversos apartados del presente se hagan referencias más o menos detalladas a cuestiones hipotecarias, creemos conveniente hacer ahora una exposición más general de ellas, que complemente a las mismas; si bien el Texto Refundido puede alterar lo que resulta del actual.

a) *Título inscribible*

Se recoge esta materia en el apartado 2.º de la Disposición Adicional 10.^a de la Ley que comentamos.

Dice la norma citada: "Segundo: Salvo los casos en los que la legislación establezca otra cosa, los actos a que se refiere el apartado anterior podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante certificación administrativa expedida por el Secretario del órgano urbanístico actuante, en la que se hará 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".

La expresión de cual sea en esta materia el título inscribible, además de los que procedan en casos concretos, no da lugar a ninguna cuestión. El artículo 3.º de la Ley Hipotecaria ya prevé la inscribibilidad de los documentos auténticos expedidos "por el Gobierno o sus agentes en la forma que prescriban los reglamentos".

Los problemas surgen al tratar de la capacidad, tanto subjetiva como objetiva, en orden a la práctica registral.

En orden a la capacidad subjetiva, si se trata de cesiones de terrenos destinados a dotaciones públicas —viales, etc.— o de los porcentajes de aprovechamiento urbanístico, de transferencias y gravamen del aprovechamiento urbanístico (art. 9 LS) y, en general, los contratos referentes a estos bienes o los actos de declaraciones de obra nueva, se requerirá, en todo caso, la correspondiente capacidad subjetiva, que por regla general será la de enajenar.

Pero tanto si se tratase de un acto de enajenación como si lo fuere de uno de disposición, existen sujetos titulares de ellos que no pueden actuar, ni incluso está previsto legalmente un representante legal que pudieran, al menos, consentir en subrogaciones reales —las reparcelaciones contienen excepciones a ello—.

El menor de edad, el ausente, el incapacitado, tienen órganos legales con capacidad propia o completada para realizar todos los negocios jurídicos derivados de los planes urbanísticos.

Incluso los fiduciarios podrán hacerlos por sí solos, en general, también declaraciones de obra nueva, pues constituirán mejoras, respecto de las cuales dice el párrafo 2.º del artículo 783 del CC, que el fiduciario estará obligado a entregar la herencia al fideicomisario, "sin otras deducciones" que las por gastos legítimos, créditos "y mejoras".

Pero al no coordinar esta peculiar legislación con el Código Civil, no se ha previsto recoger en todos esos supuestos de tenencia de goce pero no de capacidad de ejercicio, el principio de obligatoriedad de bastantes de esas situaciones urbanísticas, que hoy podrán no ser estimadas así, bien por el representante legal o bien por el Juez que haya de autorizarlas, pero a ninguno de ellos se le impone una obligación legal al efecto, teniéndose así que llegar por el Organismo urbanístico hasta el acuerdo de utilizar la expropiación forzosa.

Si de la capacidad subjetiva pasamos a la objetiva, las cuestiones son, si cabe, más arduas. Y no sólo ello, sino más numerosas.

Tropezamos, en primer lugar, con la descripción misma de la finca, la cual habrá de hacerse "en la forma exigida por la legislación hipotecaria" (Disp. Adic. 10.2.º LS). Y esta la recoge con detalle en las reglas 1.ª, 3.ª y 4.ª del artículo 51 del Reglamento Hipotecario.

Pero las discordancias entre la descripción de la finca en el Registro y la que conste en el documento, cuando, no interviniendo en él el titular registral, se consigne aquella que conste en los datos obrantes en la correspondiente sección administrativa municipal, puede ser de tal monto, que impida la identificación de la finca, y por ende, la inscripción solicitada.

Es cierto que está en trámite una acomodación del Registro y del Catastro; pero hasta que ello llegue, y en cuanto a la numeración administrativa de los edificios, medio identificador por excelencia, teníamos un precepto del que apenas si tenemos noticias de su cumplimiento. Nos referimos al artículo 437 del Reglamento Hipotecario, cuya importancia es fácil de apreciar si consideramos, que son frecuentísimas las alteraciones municipales en la numeración de los edificios, incluso la más profunda de cambiar el lugar de iniciación de la numeración. Es más, en la práctica registral se aprecian los numerosos supuestos de discordancia en la numeración de los edificios y en la denominación de las calles, que se dan en la realidad.

Dice el artículo 437:

"Los Alcaldes darán parte a los Registradores de las alteraciones introducidas en los nombres y numeración de calles y edificios y de cualquiera otra que afecte a la determinación de las fincas. Los Registradores, en su vista, harán constar la alteración en los índices y, cuando se practique una nueva inscripción, en los asientos de las mismas fincas, siempre que en el documento presentado se consignen las nuevas circunstancias.

Los interesados podrán solicitar, verbalmente o por escrito la extensión al margen de la última inscripción, de una nota relacionando el acuerdo del Municipio, su fecha y las circunstancias que rectifiquen, de conformidad con el correspondiente oficio de la Alcaldía, haciéndose referencia al número y legajo en que estuviere archivado".

Y complementando esa idea, se determinó en la Resolución de 24 de agosto de 1893 el como poder cumplir esa obligación cuando el edificio no estuviera aún inmatriculado; la de 21 de septiembre de 1910, que recordando el contenido de la RO de 24 de febrero de 1860 y la Resolución de 10 de noviembre de 1914, proveyó lo procedente para evitar la duplicidad de numeraciones al realizarse segregaciones de edificios.

Todo ello cayó en la inoperancia. Es una normación que es desconocida por casi todos; pero que hoy, a la vista de las exigencias que la Ley

del Suelo obliga respecto a los titulares de los edificios, es del todo necesaria la revitalización. Máxime si entran en plena efectividad los artículos 90 y siguientes de esta Ley, al precisar en el 91.3 y en el 96, el envío al Registro, para su constancia en él, de los planos que reflejen los sectores en los que procedan el tanto y el retracto de nueva creación, si bien, reiteramos, que esta nueva figura, es concebida como de derecho supletorio, a falta o como complemento de lo que puedan regular específicamente las Comunidades Autónomas, según dispone la Disposición Final 1.^a 3 de la presente Ley.

Pero siendo la idea básica de la capacidad objetiva la sentada en el párrafo 1.º del artículo 20 de la Ley Hipotecaria, que configura hipotecariamente el antiguo principio de Derecho de *nemo dat quod non habet* (Sentencia 24 de noviembre de 1887 y sigs.) y del cual ha surgido como derivación necesaria la tesis del llamado tracto sucesivo, ello obligará a que el particular actuante en cualquier cuestión de urbanismo tenga que tener inscrito su derecho en el Registro o se llegue a esa situación por la inscripción de la adquisición omitida o por la reanudación del tracto en alguna de las formas o supuestos recogidos en la legislación hipotecaria.

Pero esa situación se complica en los casos de las reservas sucesorias, tanto si es la de ausente del artículo 191 del Código, como si se trata de la troncal —o semitroncal— del 811 del mismo, o de la matrimonial del 968 y siguientes de ese Cuerpo Legal. En estos supuestos, no se tiene el pleno dominio de lo que se transmite, pues a todos esos reservistas les está impedida la enajenación con plenitud jurídica de la cosa objeto de la reserva.

Los reservistas, no capacitados siquiera para una subrogación real por ningún precepto legal (insistimos en que se comprende aquí las reparcelaciones), podrían quizá actuar en ese extremo completando su capacidad objetiva parcial con la de los posibles reservatarios, aplicando en cuanto a estos últimos lo dispuesto para las instituciones hereditarias sujetas a condición suspensiva.

Los fiduciarios, si la sustitución fideicomisaria es condicional, y cuyo condicionamiento impide conocer hasta ese instante quien sea el fiduciario. Y en general, otras situaciones similares, impiden la existencia en el momento de titulares de las fincas sujetas a cesiones urbanísticas y demás actuaciones de ese orden.

En todos esos supuestos, ha de predicarse lo que sostuvo la Sentencia de 8 de junio de 1954 para las sustituciones fideicomisarias con fideicomisario desconocido hasta que se cumpla una condición y para las reservas sucesorias lineales, de que el reservista y el fiduciario carecen de facultades para disponer de los bienes incluidos en esas situaciones jurídicas, pues la

capacidad condicionada para cancelar que les concede el artículo 178.4.º del Reglamento Hipotecario no puede extenderse a las enajenaciones.

La forma de suplir esa falta de capacidad objetiva, parece encontrarse en lo dispuesto por los artículos 801 a 804 inclusive del Código, conforme a los cuales, ese posible sucesor desconocido del momento por estar sometida su designación a una condición suspensiva, tendrá derecho a una administración de ese patrimonio, similar al de un ausente, conforme a cuya normación podrá realizarse la enajenación mediante la autorización que para ello se exige por el Código.

En otro caso, incluso ante la dificultad práctica para el organismo urbanístico de montar todo ese andamiaje jurídico de la representación, habrá de acudir por éste a la expropiación forzosa, como actuación recogida en una norma de esta Ley del Suelo comprendidas entre las de aplicación plena por la Disposición Final 1.2 de la misma, y autorizada en su uso como medio para obtener suelos urbanos destinados a los sistemas generales por el artículo 57.1.b) de la misma, por el 18 de la repetida Ley del Suelo, y en su caso, por el 63 de ésta.

Se nos dirá que en esta materia hemos olvidado el punto c) del párrafo 2, del artículo 59 de la actual Ley del Suelo, expresivo de que al ejercitarse el derecho de ocupación directa por la Administración "se entenderán las actuaciones con el Ministerio Fiscal en el caso de propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin persona que los represente, o cuando se trate de propiedad litigiosa", precepto que transcribe, en cuanto a esta figura de la ocupación directa, lo dicho respecto a los supuestos de expropiación forzosa por el artículo 5.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (de 16 de diciembre). Y no lo hemos aludido, porque, a nuestro juicio, el Ministerio Fiscal no viene aquí a representar a nadie, no puede consentir en nombre de nadie, sólo interviene, y ello es ya de por sí importante, para proteger derechos de quienes no lo pueden hacer, para evitar actuaciones contrarias a una u otra Ley de aplicación obligada.

B) *Inscripciones, anotaciones y notas marginales*

a) *Inscripciones*

Considera esta legislación como situaciones jurídicas sujetas a inscripción a través de una inscripción, las siguientes:

1.^a Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la modificación de las fincas regis-

trales 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 (Disp. Adic. 10, apartados 1.º, núm. 1.º, y 3.º, núm. 1.º, LS).

El título para ello parece ser la oportuna certificación del Secretario del órgano urbanístico actuante (Disp. Adic. 10, apartado 2.º LS).

2.^a Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico (Disp. Adic. 10, apartado 1.º, núm. 2.º LS).

El documento base para esa inscripción puede ser muy variado, pues mientras el artículo 31.2.a) de la Ley del Suelo habla de acuerdo de cesión, venta o distribución, implicando la idea de una escritura pública, el artículo 59.4, dispone la remisión al Registro de la Propiedad, al efecto de inscribir a favor de la Administración, en los términos que reglamentariamente se establezcan, de la certificación administrativa que recoja la ocupación directa de la finca, mediante el procedimiento que se determine en la legislación urbanística, y el artículo 61 de la misma, establece, que la cesión de terrenos, en ciertos supuestos, se producirá por ministerio de la Ley, con la aprobación definitiva de los instrumentos redistributivos de cargas, implicando así la idea de la referida certificación administrativa como vehículo propio para la inscripción.

3.^a Las sentencias firmes en que se declare la anulación de instrumentos de planeamiento, de instrumentos de ejecución del mismo o de licencias, cuando ello se concrete a fincas determinadas "y haya participado su titular en el procedimiento" (Disp. Adic. 10, apartado 1.º, núm. 2 LS).

El precepto parece claro en su inciso final, que aplicado literalmente nos podría llevar a la conclusión, de que la actuación judicial en esos supuestos quedaba al arbitrio, o sea, a la voluntad, conforme del titular perjudicado; pero esto no es cierto.

Los litigios están sometidos al principio de derechos de que "nadie puede ser condenado sin ser oído", pero en ningún modo puede exigirse para la validez de un litigio la comparecencia de uno de los litigantes; la problemática de los juicios en rebeldía de los artículos 762 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como su complemento, las notificaciones en estrados recogidas en el 821 y siguiente de la misma, son plenamente bastantes para sostener que no existe indefensión, pese a no participar en el litigio una de las partes, la en situación en rebeldía. Lo que quiere la Ley del Suelo es sólo que se cite al titular.

El documento hábil para provocar las oportunas actuaciones registrales, es evidentemente las certificaciones o testimonios de sentencias firmes, expedidas en legal forma por el Tribunal que los hubiere dictado, dice el artículo 598.1.º Ley de Enjuiciamiento Civil.

Registralmente, y dado que, como después veremos, existirá generalmente una anotación preventiva de haberse interpuesto el recurso contencioso administrativo originador de la sentencia de que tratamos, esa ejecutoria será título bastante, no sólo para practicar la inscripción correspondiente, sino también para cancelar la anotación de demanda y los asientos posteriores a ellas, contradictorios o limitativos del derecho que se inscriba (art. 198.2.º y 3.º Reglamento Hipotecario).

Pareciendo innecesario indicar, que esa anotación de demanda a que hemos aludido, se cancelara también, cuando por sentencia firme fuere absuelto el demandado (art. 206.1.º Reglamento Hipotecario).

4.^a Las declaraciones de obra nueva o de obra nueva en construcción recogidas en las correspondiente escritura pública (art. 25 LS), como expondremos con más detalle posteriormente.

5.^a Las ventas forzosas derivadas de sanciones por incumplimiento de deberes urbanísticos, realizadas "a través del procedimiento que se determine en la legislación urbanística". (art. 63 LS).

6.^a Las adjudicaciones mediante concurso de inmuebles incluidos en el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar (art. 64 LS). Pero teniéndose en cuenta que "el adjudicatario del concurso tendrá la consideración de beneficiario de la expropiación", cuya titulación, recogida en el artículo 32 del Reglamento Hipotecario, será bastante para la inscripción a favor del adjudicatario (art. 65 LS).

7.^a Las expropiaciones forzosas que enumera el artículo 78 de la LS en la forma y condiciones que indica el artículo 32 citado del Reglamento Hipotecario.

En esta materia ha de hacerse una distinción de gran importancia en el orden registral. En efecto, la finalidad de la expropiación, en orden al derecho de propiedad objeto de ella, puede ser, bien extintiva del mismo o bien traslativa. Si es lo segundo, lo cual es bastante corriente en las expropiaciones forzosas complementarias de concesiones administrativas —las de terrenos para bocaminas, etc., en las concesiones mineras por ejemplo—, el asiento que ella origina es el general de transferencia del dominio, al que se refiere el inciso final del artículo 76 de la Ley Hipotecaria. Pero si es extintiva del derecho de dominio, al pasar la cosa objeto de él a la situación de bien de dominio público, los del Estado, o de dominio y uso público, los municipales o provinciales, ambos por tanto no susceptibles de tráfico y por ende de inscripción (art. 5.º RH), procederá la desinmatriculación del mismo mediante la nota marginal que a ese efecto previene el párrafo 2.º del artículo 6.º del Reglamento Hipotecario.

8.^a Como norma general complementaria, se sujetan también a inscripción (Disp. Adic. 10, apartado 1.º, núm. 8 LS), en virtud de la certificación antes citada (Disp. Adic. 10, apartado 2.º LS), 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 ésta.

9.^a Dentro de este grupo deberíamos incluir las reparcelaciones y los tanteos y retractos legales urbanísticos; pero de ambas materias trataremos después con más detalle, que impide el hacerlo ahora para evitar la redundancia.

b) *Anotaciones*

Como objeto de anotación en el Registro de la Propiedad, sólo se recogen dos en la Ley que comentamos, ambos, entendemos, se originarán en virtud del mandamiento por duplicado, bien del órgano urbanístico actuante en el primero de los supuestos que veremos o bien del Tribunal Contencioso-Administrativo correspondiente.

Como circunstancia común a ambas se estatuye (Disp. Adic. 10, apartado 3.2 LS) por esta Ley que estas anotaciones caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante. Pero hay que decir que casi todo el contenido del párrafo transcrito es sólo una "aproximación" a la realidad jurídica.

Sólo habrá "órgano urbanístico actuante" cuando se trate de expedientes de disciplina urbanística, no si se trata de la interposición de un recurso contencioso-administrativo en el que tanto la anotación como la prórroga será ordenada por un Tribunal, que en modo alguno está limitado sólo a las cuestiones urbanísticas.

Además, se olvida de indicar el precepto, cual sea el período de vigencia de la prórroga; y ante ese vacío legal y dado que se trata de una cuestión netamente registral, tendremos que aplicar los artículos 86 de la Ley Hipotecaria y 199 de su Reglamento, conforme a los cuales, cuando se trate de la anotación ordenada por un órgano urbanístico, la prórroga caducará a los cuatro años, contados desde el día en que venció su plazo de vigencia inicial; y si la anotación hubiese sido ordenada por un Tribunal Contencioso-Administrativo, subsistirá la anotación prorrogada "hasta que haya recaído resolución definitiva firme en el procedimiento" en que se dictó.

Estas dos anotaciones, según la Disposición Adicional citada, serán:

1.^a De haberse incoado expediente sobre disciplina urbanística o de aquella otra que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de la sanción impuesta (Disp. Adic. 10.1.3 LS).

2.^a La **demandas** en los procedimientos ante los Tribunales Contencioso-Administrativos que pretenda la anulación de instrumentos

de planeamiento, de instrumentos de ejecución del mismo o de licencias (Disp. Adic. 10.1.6 LS).

c) *Notas marginales*

La proliferación de las notas marginales ha llegado a tal extremo que al consultar el contenido de bastantes folios registrales —historial de una finca— se requerirá un estudio detallado, con dictamen escrito que permita precisar aquél, por lo que es corriente que se deje entre las páginas de ese folio las notas y deducciones resultantes de su estudio a fin de facilitar ulteriores consultas. Y esto es de tal importancia que, sin admitirlo claramente, así se ha configurado una certificación registral anómala como tal, ya que su contenido, según el artículo 355 del Reglamento Hipotecario, lo es realmente el de un "breve informe no vinculante, explicativo de la situación jurídica registral de la finca o derecho o del modo más conveniente de actualizar el contenido registral, de conformidad con los datos aportados por el solicitante o bien sobre el alcance de una determinada calificación"; informe que es complementario físicamente de la certificación.

Recójanse todas las notas marginales que lo sean de referencias entre asientos. Esto aclara el estudio del folio. Pero restrínjense las notas marginales sustantivas o sustitutivas de asientos, pues ellas oscurecen la publicidad registral, convirtiéndola en casi incomprensible.

Como circunstancias y efectos generales de ellas se recogen en la presente Ley los de que salvo disposición en contrario tendrán una vigencia indefinida, así como que no producirán más efecto que el de dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiera el título, salvo que se le dé otra finalidad específica por una norma legal recogida en ésta o en otras Leyes, como puede verse respecto a las notas marginales de la Disposición Adicional 10, apartado 4, números 1 y 2, de la Ley del Suelo; la desinmatriculación por pasar la finca a ser de dominio público del párrafo 2.º del artículo 6 del Reglamento Hipotecario y otras.

El título inscribible será en general, y salvo disposición especial, la certificación administrativa del Secretario del organismo urbanístico actuante (Disp. Adic. 10.2 LS).

Conforme a la Ley del Suelo, han de considerarse las siguientes notas marginales:

- 1.^a La expresiva de las condiciones especiales de concesión de licencias en los términos previstos por las Leyes (Disp. Adic. 10.1.4 LS).
- 2.^a Las indicadoras de los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico (Disp. Adic. 10.1.5 LS).

3.^a La expresiva de haberse cumplido los deberes urbanísticos a que se refiere el artículo 15 de la Ley del Suelo (art. 29.2.º LS).

4.^a En los casos de expropiación forzosa determina el artículo 32 del Reglamento Hipotecario que al expedir el Registrador la certificación de dominio y cargas de la finca a expropiar consignará "por nota al margen de las inscripciones correspondientes que ha expedido la certificación", como asimismo la fecha de ésta y el procedimiento expropiatorio de que se trate. Nota cuyo plazo de vigencia es el de tres años desde su fecha, salvo que en el Registro conste algún nuevo asiento relacionado con el expediente expropiatorio, el cual, entendemos, dará lugar a que se inicie de nuevo el plazo desde la fecha de ese asiento.

C) DERECHO DE SUPERFICIE

Nacido realmente en virtud de la Ley del Suelo de 12 de marzo de 1956, recogido después por el Reglamento Hipotecario, modificado por la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (en especial sus arts. 171-174), es silenciado por esta Ley, lo cual no quiere decir que se derogue, sino que, a juicio del legislador, no se requiere el ser modificado.

Esta situación nos releva de cualquier estudio del mismo, que no sería ya un comentario a la Ley actual. Pero sí es un comentario de ella el criticar la falta de artículos reformadores de los antes citados de la precedente Ley del Suelo.

El derecho de superficie nació ya muerto, incluso momificado, en la Ley del 56. No se ha considerado útil por propietarios de suelos, constructores, promotores, etc. La finalidad que debería haberse perseguido por él, pero que no lo fue, de dotar al propietario del suelo y al constructor de una garantía de sus respectivos derechos mientras se realizaba la edificación quedó desatendida por él, fundamentalmente por el excesivo coste, especialmente de orden fiscal, que esa figura jurídica implicaba.

Y este repudio es de tal monto, que se llega hasta sustituirlo por algo tan falible en este aspecto de garantía como es un poder de venta otorgado por el propietario del suelo a favor del constructor como complemento aparente e irrevocable de un documento privado de venta que se mantiene oculto u otras formas de garantía poco más seguras.

No podemos terminar esta lamentación sobre la carencia de una profunda reforma de ese derecho sin indicar que sistemáticamente debería estar excluido de esta legislación para ser recogido por el Código Civil junto con algunos otros, recogidos también en grupos legislativos inapropiados —derecho de vuelo, de construcción de nuevas plantas, de opción, etc.—, en el que tiene su encuadre adecuado.

DECLARACIONES DE OBRA NUEVA EN SUELOS NO URBANIZABLES

En estos suelos, determina con carácter general el artículo 5 de la Ley del Suelo, "no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales conforme a la legislación que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente". Y este otro precepto ya permite "construcciones e instalaciones" en el mismo, en el que estarán comprendidas las industriales, olvidadas por el artículo 5.

En todo caso, y a los efectos registrales, no se exige respecto a estas edificaciones el que se presenten a Notarios y Registradores las licencias y certificaciones expresadas en el artículo 25 como requisito previo e ineludible para las actuaciones propias de esos funcionarios.

En consecuencia de ello, las declaraciones de obra nueva en los suelos no urbanizables no requiere otras exigencias que las tradicionales recogidas en los artículos 208 de la Ley Hipotecaria y el 308 de su Reglamento, de que luego hablaremos, dado que si se pretendiese exigir algún requisito contenido en otras normas legales nos encontraríamos con que la Disposición Derogatoria de la presente Ley la declara respecto de las demás disposiciones de carácter general, o sea, no específicas, de la legislación del suelo, "que se opongan a lo establecido en esta Ley", en la cual, y en sus artículos 5, 6 y 7 hemos visto que no se recoge ninguna limitación o prohibición en orden a la constancia registral de cualquier edificación en "suelo no urbanizable" sólo sería necesario, a nuestro juicio, acreditar ese carácter de no urbanizable.

A mayor abundamiento, el artículo 45 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978 (aprobado por RD), que en su día será incluido en el Texto Refundido que la nueva Ley preconiza, disponía:

- "1. Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable estarán sujetos a las limitaciones establecidas para el suelo urbanizable no programado.
2. Los espacios que por sus características, según el Plan General, deban ser objeto de una especial protección, no **podrán** ser dedicados a utilidades que impliquen transformaciones de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger".

Y la lectura de ese texto, comparándolo con el de los artículos 5, 6 y 7 de esta Ley, especialmente el último, revela que las ideas de aquél están recogidas, con modificaciones, en éstos, dándose así la oposición entre normas legales que, como derogatorias de las anteriores, preconiza la

Disposición Derogatoria de la presente, que impide esa referencia del apartado 1.º del referido artículo 45 a unas posibles normas para el suelo urbanizable no programado y, por ende, la aplicación actual de ellas si se dictasen.

DIVISIONES Y SEGREGACIONES DEL SUELO URBANO

El artículo 94 de la anterior Ley del Suelo recogía una regulación impeditiva de las actuaciones de los particulares en perjuicio de los planes urbanísticos. La ley actual no reitera esa norma, pero su idea informadora sí subsiste, obligándonos a respetar sus sanciones en los artículos 8 y siguientes de la nueva Ley, como se expresa con suficiente claridad en la Exposición de Motivos de la misma al decir:

"V. Para la correcta aplicación del esquema de configuración de las facultades urbanísticas que se establecen en la nueva Ley, adquiere importancia primordial la programación que ha de contener el planteamiento. No es sólo que la utilización urbanística de un terreno exija la previa atribución de esta facultad por el planeamiento urbanístico, sino que la determinación de cuándo van a incorporarse efectivamente los terrenos afectados al proceso urbanizador y edificatorio no puede condicionarse a la libre decisión de sus propietarios".

Así, no es de extrañar la existencia de normas, no ya solo que impidan las parcelaciones urbanísticas no legitimadas, sino incluso el que se llegue a ellas en forma indirecta y por la vía de situaciones de hecho.

Una de esas normas protectoras era el citado artículo 94, con su derivado el 96 de aquella Ley, que prohíbe efectuar cualquier "parcelación urbanística" si no está aprobada debidamente; idea recogida hoy en el artículo 12 y en el que, como derivación de ello, se les impuso a los Registradores y Notarios el no poder utilizar ni inscribir negocios jurídicos en los que se realizaran aquellas divisiones de terreno sin haber obtenido la oportuna licencia.

Ello se consideró excesivo, pues quizá la mayoría de esas divisiones tuvieran su base en derechos de naturaleza civil, muy alejados de toda idea urbanizadora.

Por tanto, hubo de decirse por el Supremo, en Sentencia de 29 de marzo de 1968, que esas limitaciones no afectaban a las acciones civiles de disolución de una comunidad de bienes mediante la división de la cosa objeto de ella y adjudicación de los lotes a los participantes.

Y al desarrollarse aquel precepto por el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 (RD 23 junio) se establecieron por sus artículos 51, 57

y 66 sanciones concretas por quebrantamiento de aquel precepto, sujetándose a responsabilidad a algunos profesionales, pero sin aludir para nada a los Notarios o a los Registradores ni establecer ningún impedimento en orden a su **registración**, pues lo que indica el apartado 3.º de aquel artículo 66 es que "en ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de los artículos 95 y 96 de la Ley del Suelo" (la anterior).

Pero no toda división o segregación de fincas radicantes en un término municipal puede estar sometido a esa norma.

Ya vimos que el Supremo excluía las resultantes de una *actio communi dividundo*.

Igualmente, hemos de hacerlo respecto a las divisiones o segregaciones de edificios ya construidos, pues toda esta legislación se está refiriendo a solares o terrenos análogos.

Finalmente, también es de destacar a este efecto el Real Decreto de 25 de agosto de 1978, que en su artículo 44.4.º dispone que en los terrenos rústicos sólo se prohíben los fraccionamientos de ellos realizados "en contra de lo dispuesto en la legislación agraria".

PARCELAS MINIMAS DE EDIFICACION

El artículo 95 de la Ley del Suelo de 1976 (de 9 de abril) contiene una norma restrictiva destinada a impedir que surjan parcelas inedificables. Esa disposición, y para que tengan vigor sus postulados, requiere la existencia de un plan de urbanización que las haya expresado, lo cual resulta también implícitamente del artículo 32 y siguientes de la vigente Ley.

De la concurrencia de ambas normas resulta que para la conservación de esas parcelas mínimas se estatuyen las actuaciones que hemos considerado en la pregunta anterior y, además, la obligación de Notarios y Registradores de consignar en la descripción de las fincas comprendidas en el plan la cualidad de indivisibles cuando así lo fueren.

A este efecto y conforme a los subapartados 8.º del apartado 1.º y al subapartado 1.º del apartado 3.º, ambos de la Disposición Adicional 10 de la vigente Ley, se inscribirán en el Registro los actos administrativos que en el desarrollo del planeamiento o de sus planeamientos modifique el dominio sobre las fincas o, en el presente caso, la facultad de segregar y dividir, para poder así cumplir aquellos funcionarios la exigencia del apartado 3.º del artículo 96 de la Ley del Suelo de 1976 de que cuando se trate de autorizar e **inscribir** escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia que los primeros deberán testimoniar en el documento.

Si bien ha de observarse, ese precepto no estatuye como sanción en caso de inobservancia una nulidad de la escritura o de la inscripción, sino sólo el que, en ningún caso, se los considerará como solares ni se permitirá edificar en las fincas resultantes de la división contraria a la unidad mínima de edificación. En lo cual insiste el artículo 66 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 23 junio 1978).

Finalmente, el últimamente citado artículo 66 de aquel Reglamento impone la sanción de una multa cuando la parcelación lo sea de suelo no urbanizable, pero no olvidándose que ello procede sólo en las divisiones o segregaciones de terrenos con ánimo de urbanizarlos, como puede verse en la pregunta anterior.

Y que en el artículo 78.1.º.b) de la vigente Ley del Suelo se dispone que en los casos de parcelación ilegal en suelo urbanizable no programado o no urbanizable se deducirá del justiprecio necesario para la exposición por incumplimiento de la función social de la propiedad el importe de la multa que se imponga.

DECLARACIONES DE OBRA NUEVA CON FINES INDUSTRIALES

La nueva Ley, al referirse al suelo no urbanizable, en su artículo 6 prevé construcciones e instalaciones autorizables en él conforme a la legislación aplicable; pero añade como condicionante que "en todo caso habrá de garantizarse la preservación del mismo del proceso de desarrollo urbano", y ello se conseguirá, según el artículo 39.2 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 (de 25 de agosto), asumiendo el propietario las obligaciones (cesión gratuita de terrenos para ciertos fines, señaladas en los arts. 83.2 de la anterior LS y 46 del Reglamento antes citado) "mediante inscripción en el Registro de la Propiedad" de esa garantía.

Esta posibilidad de realizar excepcionalmente edificaciones industriales, que hemos recogido sólo por ser la única reguladora de aquella garantía y entender así que quizá se conserve en el futuro Texto Refundido, creemos que también se conservará, en su sentido directo y con la garantía expresada, cuando se trate de edificios industriales a edificarse en suelo urbano, supuesto que como aprovechamiento transitorio no está contemplado por la nueva Ley.

EL DERECHO A URBANIZAR

Entendiendo por tal el que permitirá dotar a la zona de que se trate de todos los elementos indispensables para ello, como viales, canalizaciones de agua, etc., se origina, al aprobarse el planeamiento preciso en cada clase de suelo, que en el urbano será un Plan General y, en su caso, Plan Especial de Reforma Interior; en el urbanizado programado lo será un Plan General y un Plan Parcial, y en el urbanizable no programado un Plan General, un programa de actuaciones urbanísticas y un Plan Parcial, con aprobación definitiva del instrumento de ordenación específica (art. 12 LS).

Si con ocasión de ello fueren modificadas fincas registrales afectas al Plan, bien por atribución de dominio o como de otros derechos reales, ello se hará constar en el Registro mediante la correspondiente inscripción en virtud de la presentación en él de la certificación administrativa expedida por el Secretario del órgano urbanístico actuante, la que su contenido recogerá lo que respecto a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo se exige por la legislación hipotecaria (Disp. Adic. 10.1.1, 2.º y 3.1).

Pero como puede existir disconformidad de los interesados respecto a esas actuaciones, la interposición del recurso contencioso-administrativo al efecto originará la consignación registral del mismo mediante la oportuna anotación, que debemos de calificar como de demanda, así como, en su día, la sentencia firme que se dicte, que si no accede a lo pedido, entendemos que originará un mandamiento cancelatorio de la anotación, y si declarare la anulación pedida, originará a su vez una conversión de la anotación de demanda en inscripción de cancelación de la inscripción del planeamiento inscrito y recurrido (Disps. Adics. 10.1.6, 3.1.2 LS).

El detalle de esta etapa inicial del planeamiento urbanístico lo expon-dremos en el apartado siguiente.

DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANISTICO

De las cuatro fases urbanísticas que considera el artículo 11 de la Ley que comentamos: derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación realizada, es, sin disputa, la del derecho al aprovechamiento urbanístico la más importante y la más compleja en todos los órdenes implicados en el urbanismo.

Expongamos separadamente los distintos momentos que integran esta fase de los aprovechamientos urbanísticos en su relación con el Registro de la Propiedad, si bien haciéndolo también del contenido de la fase

anterior —o inicial— del derecho a urbanizar, como ya indicamos en el precedente apartado.

A) IDENTIFICACIÓN DE LAS FINCAS AFECTADAS

La determinación de cuáles sean las fincas involucradas en un planeamiento urbanístico es básica. Sus titulares van a ser los beneficiados o los perjudicados con el Plan.

En los folios **registrales** abiertos a cada una de las fincas involucradas se inscribirán las modificaciones en el dominio o en los derechos reales, las garantías reales de la obligación de ejecución o las de conservación de la urbanización; y si se tratase de reparcelaciones, incluso la inscripción del expediente (Disp. Adic. 10, apartados 1.1 y 4.1 LS).

Esta indispensable identificación no ha merecido la atención del legislador. ¿Cómo pretenderá conseguirla? No olvidemos que la concordancia del Catastro con el Registro se encuentra en fase preparatoria, aunque lo sea incluso con la existencia de algunos Registros pilotos.

La legislación sobre concentración parcelaria, muy anterior a toda esta otra que comentamos, ya previó esta dificultad y acudió a su solución. Determinó la aprobación de las bases provisionales donde se recogían los datos jurídicos de las fincas (art. 184 Ley 12 enero 1973), ordenó al Instituto el realizar los trabajos e investigaciones necesarias para determinar la situación jurídica de las parcelas (art. 190 Ley 12 enero 1973), llamó a los interesados a colaborar en esa función (art. 193 Ley 12 enero 1973) y lo que quizá sea más efectivo en la práctica a los efectos que nos ocupan, ordenó que formasen parte de las comisiones locales de concentración parcelaria, aparte de los técnicos indispensables para ello, al Registrador de la Propiedad y al Notario como técnicos en Derecho hipotecario, y al Alcalde y tres agricultores (aquí serían tres propietarios de solares o edificios) que por su enraizamiento en la población serán unos ineludibles asesores en las identificaciones de las fincas registrales, las de los planos municipales y las de la realidad (art. 16 LRDA de 12 enero 1973).

Frente a todo ello sólo tenemos en esta Ley del Suelo la exigencia del apartado 2.º de la Disposición Adicional 10 de que en las certificaciones que expida el Secretario del órgano urbanístico actuante ha de hacer 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". De dónde obtendrá esos datos dicho funcionario no se dice ni incluso mediante indicaciones; pero, no obstante, la falta de alguno de ellos impedirá el reflejo registral del acto de que se trate.

B) CESIÓN DE VIALES

En la práctica, esta actuación deberá ser la segunda en el orden urbanístico. Para el aprovechamiento urbanístico de cualquier zona se requiere la construcción y puesta a punto de la calles, plazas, jardines, etc.

La necesidad del hecho es evidente, pero él ha de estar encuadrado en algún derecho.

La Exposición de Motivos [apdo. 4.º.b) LS] habla de "los deberes de cesión", frase en la que incide en el articulado (art. 15.1), y del "acuerdo de cesión" [art. 57.2.a) LS], todo ello cuando no exista oposición al efecto, llegándose a mayor generalidad por la Disposición Adicional 10, apartado 2.º, que habla de "cesión de terrenos con carácter obligatorio".

Con carácter imperativo ya se prevé que la adquisición de esos bienes se lleve a efecto por "expropiación u ocupación directa" (art. 57 LS), insistiendo después en tratar de diferenciar la expropiación forzosa de la "ocupación directa" (arts. 58-59 LS).

Estamos en una Ley de bases que va a dar lugar a un texto refundido, lo cual permitirá realizar una **formalización correcta**. No sabemos bien en qué sentido se inclinará ese texto, pero en todo caso habrán de tenerse en cuenta ciertos principios que ahora apuntamos:

1.º Que nuestro Código sólo reconoce como negocios jurídicos en los que exista una cesión al "**pago por cesión de bienes**" (art. 1.175) y a "la cesión de un crédito, derecho o acción" (art. 1.526) en negocio jurídico que asimila a la compraventa, pues habla de "la venta o cesión de..." (art. 1.528), y en varios otros preceptos lo llama venta. Negocio que aplica el artículo 149 de la Ley Hipotecaria para la cesión de los créditos hipotecarios.

2.º Fuera de ello, el término cesión no configura ningún negocio jurídico. Se tratará sólo de usarlo en sentido gramatical o coloquial.

3.º Que en materia de urbanismo no existe una entidad oficial con personalidad, como ocurría con la concentración parcelaria que consideró órganos colegiados a las comisiones locales y concedió la representación en el orden jurídico al antiguo IRYDA (el art. 235, entre otros, de la Ley 12 enero 1973), que tenía el carácter de organismo estatal autónomo. En tanto que en las sucesivas leyes del suelo no se da personalidad a las comisiones urbanísticas, salvo a la municipal, no por ella en sí, sino por tener la cualidad de ser a la vez un Ayuntamiento. Las pretendidas cesiones no podrán serlo sino a estos últimos.

4.º Que la "ocupación" es un medio de adquirir, no un derecho real, como se reconoce por el artículo 609.1.º del **Código Civil**. Pero resulta, además, que la ocupación a que se refiere la Ley del Suelo es de bienes

inmuebles, y respecto de ellos se dice por el artículo 21 de la Ley de Patrimonio del Estado (de 15 de abril de 1964) y artículo 51 de su Reglamento (de 5 de noviembre de 1964), que pertenecen al Estado como bienes patrimoniales los inmuebles que estuvieran vacantes y sin dueño conocido, los cuales se entienden adquiridos por el Estado, desde luego, por el cual se tomará posesión de los mismos en vía administrativa, salvo oposición de terceros con posesión de más de un año, en que tendrá que acudir a la jurisdicción ordinaria.

5.º Visto lo desacertado de esa terminología, sería lógico sustituirla por la de una expropiación forzosa, parcial en cuanto a la finca y peculiar en cuanto a sus trámites.

6.º La ocupación o posesión material de las fincas colindantes con la futura vía pública se requerirá, a veces, para el acopio de materiales, maquinaria, etc. Ello no se prevé en esta Ley, pero sí lo está por el Código, al decir en su artículo 569 que si fuere indispensable para construir o reparar algún edificio pasar materiales por predio ajeno o colocar en él andamios u otros objetos para la obra, el dueño de este predio está obligado a consentirlo, "recibiendo la indemnización correspondiente al perjuicio que se le irroge".

7.º Adquiridos los terrenos necesarios para viales por el título adecuado a la clase del negocio adquisitivo, su reflejo registral es sencillo, pues el párrafo 2.º del artículo 6.º del Reglamento Hipotecario establece que ese paso de un inmueble inscribible a bien de dominio público no inmatriculable se hará constar por nota marginal, la cual producirá un cierre definitivo del folio registral.

Hemos de destacar, por último, que al referirse esta Ley a la expropiación forzosa no realiza muchas reformas en ella, aunque sí muy interesantes, siendo éstas las siguientes:

1.^a La Administración actuante podrá utilizar el procedimiento de tasación conjunta que ella regula (art. 74.1.º LS).

2.^a Que el justiprecio de la finca expropiada podrá satisfacerse "mediante la adjudicación de terrenos equivalentes situados en la misma área de reparto que los expropiados" (art. 74.2.º LS).

3.^a Que el derecho de reversión, apenas indicado en la Ley de Expropiación Forzosa, está muy regulado en la presente.

Se prevé en ella que no se altera el destino de lo expropiado si la modificación se debe a modificación o revisión del planeamiento, siempre que el nuevo uso sea igualmente dotacional público.

C) DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

Partiendo de la base de que la expresión aprovechamiento urbanístico es poco precisa, pues él puede hacerse tanto por los titulares de los terrenos afectados con el Plan como por los de zonas colindantes a los que la nueva urbanización le aporte ventajas de muy variada índole, en tanto que sería más reveladora y comprensible para el general de los interesados en la materia la de plusvalías por la actuación urbanizadora, distintas, eso sí, a las plusvalías por la libre actuación social; aquéllas, las plusvalías urbanísticas, que gravarían específicamente a los terrenos incluidos en el Plan, resultarían así comprendidas en la idea básica informadora de las contribuciones especiales de que tratan los artículos 28 al 37, inclusive, de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988, en tanto que las plusvalías sociales, en su aspecto tributario, constituyen la base del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (el tradicional arbitrio de plusvalía).

Hemos de exponer con carácter general dos reproches que merece la presente normación urbanística:

El abuso en el articulado de expresiones matemáticas, así como de elevación a normas de Ley de operaciones de ese orden, debe ser relegado a los Reglamentos, reservando la Ley a las formulaciones generales —nadie se imagina un Código Civil con fórmulas matemáticas expresivas de la cuantía, por ejemplo, de los daños y perjuicios en los negocios jurídicos.

El carecer de una idea básica, viable y con encuadre en nuestro ordenamiento jurídico sobre la forma de asegurar el abono de los costos de lo que esta Ley considera como aprovechamientos urbanísticos; la consideración de que los créditos por esos aprovechamientos pueden garantizarse, bien mediante una hipoteca legal o bien, con tendencia más moderna, con la atribución a ellos del carácter de créditos privilegiados, con encuadre, en uno u otro caso, en los artículos 1.923 y 1.927 del Código Civil, son medios más que suficientes para la finalidad de aseguramiento de los créditos de que tratamos, así como para encajarlos, sin ningún forzamiento, dentro de la sistématica de nuestro ordenamiento jurídico.

Pasando al desarrollo práctico de esta materia, básicamente en el orden registral, la actuación que nos interesa es la certificación del Secretario del organismo urbanístico determinante de lo que respecto a cada finca sea procedente en cuanto a los aprovechamientos adquiridos por sus respectivos propietarios (arts. 15, 16, 30, 32 y sigs. LS). A cuyo efecto dispone el artículo 29 de la Ley actual:

"2. Los Ayuntamientos remitirán al Registro de la Propiedad que corresponda copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de los deberes urbanísticos a que se refiere el artículo 15 a fin de que se tome nota marginal en las inscripciones de las fincas respectivas".

Esta nota marginal, que hemos de calificar como de las sustitutivas de asientos principales, tiene como características, según el apartado 3 del número 3.º de la Disposición Adicional 10, que ya hemos comentado, la de que su vigencia es indefinida; que el asiento principal al que sustituye es uno de inscripción, y el que ella no recoge titularidad alguna de derechos o créditos, sino sólo un "dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiera el título que las originaron; o sea, que publica situaciones, pero no derechos.

Pero esta actuación, que como vemos se encamina sólo a una publicidad o, a lo sumo, a una advertencia al que pretenda negociar con la finca de que se trate, será complementada con las actuaciones referentes al ejercicio del derecho al aprovechamiento urbanístico que pasamos a exponer, pero teniendo en cuenta que el titular de cada finca sólo puede utilizar el aprovechamiento que según los planeamientos corresponda a ella, a cuyo efecto enajenará el sobrante, si lo tuviere, o adquirirá el que le falta (arts. 30 y sigs. LS).

El propietario de terrenos acreditará ante la Administración actuante el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, con lo cual añaden a su suelo rústico las cualidades necesarias para ser edificable; de cuya actuación obtendrán una certificación de la citada Administración actuante (véase al efecto la Disp. Adic. 10.2.º LS), la cual presentará en el Registro de la Propiedad, donde al inscribirla se originará una modificación del contenido de las facultades dominicales del que instó la certificación (Disps. Adics. 10.1, 8.2 y 3 y 1 LS).

Pero esta atribución de aprovechamientos urbanísticos obliga a solicitar la licencia para edificar en el plazo fijado en el planeamiento o legislación aplicable, pues en otro caso se sancionará al incumplidor con una reducción del 50 por 100 de lo que le corresponde y, además, con la expropiación o con la sujeción al régimen de venta forzosa de los terrenos de que se trate (art. 18.1 LS).

A ese efecto, el órgano urbanístico actuante abrirá el oportuno expediente (art. 18.3 LS), que a través del certificado del Secretario de aquél se presentará en el Registro de la Propiedad para la práctica de la oportuna anotación (Disp. Adic. 10.1.3, 2 y 3.2 LS) y en cuyo expediente se dará audiencia al interesado (art. 18.3 LS).

Si en ese expediente se acordase la imposición de las sanciones antes indicadas, ello provocará, en todo caso, su inscripción en el Registro de la

Propiedad mediante una certificación análoga en requisitos a la antes dicha (Disp. Adic. 10.1.8, 2 y 3.1 LS). Y asimismo, si el interesado interpusiere recurso **contencioso-administrativo** contra esa resolución, podrá pedir la anotación de su interposición en el Registro de la Propiedad (Disp. Adic. 10.1.6 y 3.2 LS) correspondiente.

Estando en esta fase ante un patrimonio personalizado, titulado por el órgano actuante y constituido por los viales cedidos, las obras —con suministro— ejecutadas, etc.; distribuido en cuotas predeterminadas para todos y cada uno de los propietarios de los terrenos afectados y configurado en situación de copropiedad de carácter transitorio, la cual desaparecerá cuando en una u otra forma se adquiera por cada propietario la cuota que corresponda, produciéndose con ello en el Registro las oportunas segregaciones en ese patrimonio, seguidas de la agrupación de lo adquirido a la finca de que se trate. Será frecuente tanto el que las fincas involucradas estén necesitadas de adquirir todo o parte del aprovechamiento urbanístico indispensable para adquirir el valor del solar edificable, como el que les sobre todo o parte del aprovechamiento urbanístico, como ocurrirá de tenerse que ceder para viales el terreno de que se trate. Con ello surgen una serie de actuaciones negociables, con su correspondiente reflejo registral, independiente de la netamente administrativa, las cuales están recogidas en los artículos 44 a 56 de la Ley, todos ellos con el carácter de normas supletorias en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas (Disp. Final 1.^a LS).

A los efectos registrales, nos bastará con indicar que se dispone por el artículo 56 de la Ley del Suelo: "No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad acto o acuerdo alguno de transferencia de aprovechamiento urbanístico sin que se acredite, mediante la oportuna certificación expedida al efecto, su previa inscripción en el Registro de Transferencias de Aprovechamientos".

Complementando esa disposición, se dice por la Disposición Adicional 10 anteriormente tratada que serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

"1.2. Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico".

Añadiendo en el 1.5 que también lo serán "los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico".

La forma documental de esas actuaciones será, a nuestro juicio, bien una escritura si la transferencia se realiza entre particulares, bien mediante certificación al efecto por el Secretario del órgano urbanístico actuante (Disp. Adic. 10.2 y art. 59.4 LS) cuando se trate de actos de cesión de

suelos para viales, etc., o la de aprovechamientos urbanísticos que se hagan por la Administración a los particulares.

Finalmente, el reflejo registral de ello será el de notas marginales si se tratare de transferencias o gravámenes de aprovechamientos urbanísticos (Disp. Adic. 10.3 LS), pues éstos, no lo olvidemos, son facultades ampliadoras de las titularidades sobre el inmueble. Nota cuyo contenido, según la disposición citada, será el suficiente para dar a conocer esta transferencia o gravamen; y así mismo el de que esa nota, pese al silencio de esta Ley, se cancelará cuando se solicite legalmente la inscripción del derecho a la edificación.

Respecto al otro grupo, o sea, los actos de cesiones o transmisiones de terrenos, la Ley que comentamos no es muy congruente con la vigente legislación hipotecaria.

La cesión o transmisión de terrenos lo será para viales u otras situaciones urbanísticas. Con ese acto, lo que hasta ese momento era de propiedad privada, pasa a ser de dominio y uso público del Ayuntamiento de que se trate; y ese pase provocará la desinmatriculación de la finca por pasar a ser bien no negociable, que se llevará a efecto mediante la oportuna nota marginal, según dispone el artículo 6.2 del Reglamento Hipotecario, y no por una inscripción como previene la Disposición Adicional 10.3.2.

Pero ¿habrá antinomia entre ambos preceptos? Entendemos que no, sino defectuoso acoplamiento de normas. La inscripción a que el precepto urbanístico se refiere será la que recoja la contrapartida de la cesión cuando ella consista en un exceso de aprovechamiento urbanístico, el cual será negociable por su titular con los que sean de las fincas restantes que estén deficitarias de esa facultad. En los otros casos procederá la nota marginal reglamentaria.

D) PARCELAS INEDIFICABLES QUE PUEDAN RESULTAR DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA O DE OTRA ACTIVIDAD

Si bien el artículo 16 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (de 13 de junio de 1986) dispone que los patrimonios municipales del suelo se regularán por su legislación específica, resulta que ésta —hoy la Ley que comentamos— no contiene ninguna normación sobre lo procedente respecto de las parcelas inedificables.

Parcelas inedificables que a los efectos urbanísticos serán todas aquellas cuya cabida no alcance la de la unidad mínima de edificación que se señale en el planeamiento urbanístico de que se trate.

Y estas parcelas pueden surgir de muy diversas causas; incluso les

pueden ser impuestas al organismo expropiante con motivo de la adquisición de los terrenos para viales, etc.

En efecto, dice el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 que "cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de la finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario (y esto, hemos de tenerlo en cuenta, se dará cuando la parte de finca no expropiada sea inedificable) la conservación de la parte de la finca no expropiada, podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días. Dicha resolución es susceptible del recurso de alzada previsto en el artículo anterior y no se dará el recurso contencioso-administrativo, estándose a lo dispuesto en el artículo 46 (inclusión en el justiprecio de los daños que esto ocasione)".

En este supuesto, así como por otras circunstancias existentes con anterioridad al planeamiento urbanístico, podrá surgir esta parcela inedificable, que ha de hacerse desaparecer para la plena efectividad de aquel planeamiento.

Cuando el titular de esa parcela sea el municipio, pese a lo dicho en el artículo 16 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales antes citado, de regirse por la legislación del suelo habrá de estarse a esa norma y no a la citada legislación del suelo, pues en ella no se tiene un encuadre y normación al efecto como en aquélla.

Conforme a esta legislación municipal, las parcelas sobrantes son aquellas porciones de terrenos propiedad de las entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento no fueren susceptibles de uso adecuado (art. 7 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales). Parcelas que "serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos"; bien entendido que "si fueran varios los propietarios colindantes la venta o permuta se hará de forma que las parcelas resultantes se ajusten al más racional criterio del suelo, según dictamen técnico"; pero "si algún propietario se negara a adquirir la parcela que le correspondiere, la Corporación podrá expropiarle su terreno" (art. 115 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) para cumplir así aquella finalidad.

DERECHO A EDIFICAR

Dice el subapartado c) del Título IV de la Exposición de Motivos de la Ley de que tratamos: "El derecho a edificar se concreta en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente cuando

éste no ha sido sustituido por su equivalente económico. Se adquiere por la obtención de la licencia de obra, ajustada a la ordenación en vigor, y se pierde en cualquier supuesto de caducidad de aquélla por no iniciar las obras, interrumpirlas por período superior al autorizado o no terminarlas en plazo". Con lo que tenemos una afortunada síntesis de lo que se comprende en esta etapa constructiva.

E insistiendo en la idea básica de ese párrafo, dice el artículo 20 de la misma: "El otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable".

No interesan los demás preceptos de este apartado a los efectos registrales.

Sólo lo serán dos cuestiones, de las cuales la inscripción de la obra nueva en construcción será tratada en la etapa siguiente en el derecho a la edificación, en la que, repetimos, la trataremos. Y otra, derivada de las actuaciones de la Administración, sancionando las actuaciones improcedentes de los interesados en orden a sus obligaciones urbanísticas derivadas de la petición de licencia.

Esta última se materializa en la Disposición Adicional 10.1, que declara la constancia en el Registro de la Propiedad, entre otras: "6. La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de... ejecución... de licencias". Lo cual se reflejará en el Registro mediante una anotación preventiva, con un plazo de vigencia de cuatro años, dice la misma en el subapartado 3.2, prorrogable, y cuya prórroga, al no indicarse nada y dado que es una anotación ordenada por una autoridad judicial, será "hasta que haya recaído resolución definitiva firme en el procedimiento en que la anotación preventiva y su prórroga hubiere sido decretada", según dice el artículo 199.2 del Reglamento Hipotecario.

EL DERECHO A LA EDIFICACION

La exigencia básica en esta etapa se recoge en el apartado 1 del artículo 25 de la Ley del Suelo, por el que se dice: "La edificación concluida al amparo de una licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística queda incorporada al patrimonio de su titular". Pero la Ley considera y regula varias modalidades en esa situación constructiva: 1.º Obra terminada en virtud de licencia correcta. 2.º Obra en construcción en virtud de licencia de esa misma característica. 3.º Edificación realizada sin licencia o sin atenerse a sus condicionamientos. 4.º Edificación realizada

al amparo de licencia que se declaró ilegal después de concedida. 5.º Edificación realizada en virtud de licencia correcta, pero excediéndose de los aprovechamientos urbanísticos a que tenga derecho su titular. 6.º Caducidad de la licencia. 7.º Responsabilidad de la Administración en algunos supuestos.

1.º OBRA TERMINADA EN VIRTUD DE LICENCIA CORRECTA

Dice a este respecto el artículo 25.2 de la Ley que "los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o 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". "Tanto la licencia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.

Con ello vemos que de los cuatro modos de **solicitar** la inscripción de obra nueva que consideraba la legislación hipotecaria, como dijimos en la pregunta sobre las manifestaciones escriturarias de consignar la existencia de edificaciones, sólo ha subsistido una: la de resultar acreditada la edificación por el técnico competente, que lo es en la actualidad el Arquitecto correspondiente.

Lo dicho nos sugiere la pregunta de si en las viviendas de protección oficial —viviendas sociales— aquellos documentos podrían ser sustituidos por la cédula de **calificación** definitiva y el certificado de conformidad de ella con la provisional. Pero siendo cuestión susceptible de varias soluciones, incluso todas ellas dentro del espíritu de la normación establecida por la presente Ley, omitimos opinar sobre ella, a la espera del Texto Refundido.

Los restantes requisitos de finca, derecho, capacidad subjetiva y objetiva subsisten conforme a lo que se dispone desde antes en la legislación hipotecaria.

2.º OBRA EN CONSTRUCCIÓN EN VIRTUD DE LICENCIA CORRECTA

Esto es una novedad legislativa de la que estábamos muy necesitados, pues la excesiva libertad en la admisión de las declaraciones sin ninguna garantía nos ha llevado a tantas situaciones de ejecuciones hipotecarias sobre pisos o viviendas que no tenían más existencia que la declaración del interesado, que nos resulta increíble el que no se haya acudido con rapidez a remediar ese defecto, generalmente con connotaciones de fraude.

Se continúa diciendo por el referido apartado 2.º del artículo 25 de la Ley del Suelo: "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** en el plazo de tres meses a partir de ésta mediante acta notarial que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada. Tanto la licencia como las expresadas certificaciones deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras".

El defecto de la anterior legislación creemos que ha desaparecido en la presente. De una **parte**, difícilmente podrá certificarse "que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto si aquella no está ejecutada, al menos en estructura, y de otra, ese escaso tiempo concedido para declararla de tres meses a partir del plazo dado para **finalizarla** al conceder la licencia (art. 23) para terminarla, obligará técnicamente, por regla casi general, a que el edificio se halle en un avanzado estado de construcción.

El artículo transcrito es claro en cuanto a los documentos necesarios para la declaración de la obra y para la de su ultimación. De él también resulta que el asiento registral en el que se recojan esas declaraciones será uno de inscripción, en tanto que la terminación de la obra declarada como en construcción se reflejará en el Registro mediante una nota marginal, pues además de que éste es el asiento genérico determinado por esta Ley para cuando no se exija otro concreto (Disp. Adic. 10.3.3 LS), es también el exigido por el artículo 23 de la Ley Hipotecaria para hacer constar la consumación de un derecho inscrito.

3.º EDIFICACIONES REALIZADAS SIN LICENCIA O SIN ATENERSE A SUS CONDICIONAMIENTOS

Esta actuación motivará pocas actuaciones en el orden registral, si bien muy fundamentales.

La sanción por las faltas de que tratamos es la "demolición sin indemnización, previa la instrucción del preceptivo expediente" (art. 26.1 LS), expediente cuya iniciación se anotará en el Registro de la Propiedad a la vista de la certificación del Secretario del órgano urbanístico (Disp. Adic. 10.1.3, 2 y 3.2 LS).

Si previamente a la iniciación de este expediente se hubiese inscrito una obra nueva en construcción, al margen de ella deberá ponerse nota de referencia a la anotación antes expresada, dado que le afecta directamente.

Hemos de indicar que no intuimos cómo pudo hacerse esta inscripción al faltar la licencia y el certificado expresado en el apartado anterior.

Si el expediente diese un resultado favorable al interesado, el órgano actuante ordenará la cancelación de la anotación referida.

Si en la resolución del expediente fuere sancionadora esa demolición que se determina como contenido de la sanción, no es procedente, en todo caso, según el período en que la obra se encuentre. Así, si aún no hubiere transcurrido el plazo fijado para el derecho a edificar con el correspondiente planeamiento o legislación urbanística aplicable, se le permite al interesado evitar aquella demolición, bien solicitando la licencia que se omite o bien ajustando "las obras a la concedida" licencia (art. 26.2 LS). Y si hubiere transcurrido dicho plazo, la sanción indicadora irá seguida de la expropiación del terreno o de su venta forzosa (art. 26.3 LS), bien entendido que ello dará lugar a que a la vez que se lleven a efecto alguna de esas enajenaciones, se cancele la anotación del expediente que la motivó.

En todo caso el interesado podrá recurrir ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, cuya interposición se reflejará registralmente mediante una anotación y cuya sentencia favorable al titular que lo interpuso e intervino en él se inscribirá en el folio de la finca a que se concrete la últimamente expresada (Disp. Adic. 10.1.6 y 7.2 y 3.1 y 2 LS).

4.º EDIFICACIÓN REALIZADA AL AMPARO DE LICENCIA DECLARADA DESPUÉS ILEGAL

De nuevo vuelve a sorprendernos esta Ley, que comentamos en parte.

Se plantea el supuesto de que la edificación ya realizada lo haya sido al amparo de una licencia, válida en apariencia, cuando la concedió el órgano urbanístico correspondiente, y que es "declarada ilegal" después por contravenir la ordenación urbanística aplicable.

Las sanciones administrativas son variadas, pero todas contra el titular de la finca, o sea, el particular (art. 27 LS).

La civil es la de esa anómala declaración de "no quedar incorporado al patrimonio del titular del suelo la edificación realizada", situación jurídica que antes hemos criticado (art. 27 LS).

Y la que podíamos denominar sanción registral, consistente en que "la resolución administrativa o judicial que contenga dicha declaración se notificará al Registro de la Propiedad para su debida constancia" (art. 27.1 LS), que se reflejará en él a través de una inscripción (Disp. Adic. 10.1.7 y 3.1 LS), que cancelará, en cierto modo, la declaración de obra nueva que ya debe figurar en el folio registral; en su caso se anotará el

recurso **contencioso-administrativo** (¿también si la resolución hubiera sido judicial?) interpuesto contra esa declaración de ilegalidad (Disp. Adic. 10.1.6 y 3.2 LS).

Pese a que sea posible salvar esa declaración de nulidad y sus efectos, en los casos y en la forma que determina el inciso final del apartado 3.º del artículo 27 de esta Ley, no por ello deja de existir una sanción; pero una sanción contra el particular que no pudo intervenir en el otorgamiento de esa licencia ilícita salvo connivencia fraudulenta con el funcionario que la otorgó, lo cual, no por ello, exime a éste de su responsabilidad. ¿Por qué se sanciona al particular no interviniente y no al funcionario que dio lugar a la ilicitud? Quizá la idea del redactor del precepto fue otra, pero lo que nosotros hemos de aplicar es la Ley publicada en el *Boletín* e interpretarla, en primer lugar, en su sentido literal y directo. Recordemos sólo lo que dice el artículo 21 en relación con esta cuestión de que hablaremos en el apartado 7.º.

5.º EDIFICACIÓN EXTRALIMITADA RESPECTO A LO QUE SE CONCEDIÓ

A esta falta se le da menos importancia. Dice el artículo 28: "1. Si la edificación materializada y amparada en licencia fuera conforme con la ordenación urbanística, pero excediera de la correspondiente al aprovechamiento urbanístico a que tiene derecho su titular y no hubiera transcurrido desde su terminación el plazo fijado para la adaptación de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, el titular o sus causahabientes deberán abonar a la Administración el valor urbanístico de dicho exceso".

Por excepción, esta legislación reconoce la posible existencia de tercero registral y las consecuencias de esa situación, pues añade ese precepto: "2. Sólo quedarán excluidos de la obligación establecida en el número anterior los terceros adquirentes de buena fe amparados por la protección registral, sin perjuicio de que en estos casos la Administración pueda reclamar el pago al propietario inicial de la edificación u otras personas que le hayan sucedido".

6.º CADUCIDAD DE LA LICENCIA Y OTRAS ACTUACIONES

La Ley de que tratamos recoge bastantes supuestos de caducidad, con sanciones distintas según los casos.

Respecto al derecho a urbanizar cuando la ejecución lo sea por un sistema de gestión privada, si no se realizaren los deberes de cesión y de

equidistribución en los plazos establecidos, dispone que se extinguirá la autorización para esa gestión privada mediante resolución que declare ese incumplimiento en expediente dictado previa audiencia del interesado (art. 14 LS). Resolución que, como todo acto administrativo, será recurrible en un contencioso-administrativo.

Refiriéndose al derecho al aprovechamiento urbanístico, el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización habrá de hacerse en los plazos que se hayan determinados o, en su defecto, en el de cuatro años, a contar de la aprobación del planeamiento (art. 15.1 y 2 LS).

El incumplimiento de esa obligación se sanciona con una minoración del derecho del particular, lo cual se determinará mediante resolución administrativa al efecto, que será dictada previa audiencia del interesado (art. 18.1 y 3 LS). Con la misma posibilidad de interponer el contencioso-administrativo contra esa resolución.

En el derecho a edificar también se da esta posible situación de caducidad. Y así, se dice por el artículo 23:

"1. El acto de otorgamiento de la licencia fijará los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización de las obras, de conformidad, en su caso, con la normativa aplicable.

2. El derecho a edificar se extingue por incumplimiento de los plazos fijados mediante su declaración formal en expediente tramitado con audiencia del interesado". Con la misma posibilidad del recurso contencioso-administrativo antes dicha.

En este caso la sanción puede llegar a la expropiación o a la venta forzosa (art. 24 LS).

En el derecho a la edificación, como es lógico, no se da caducidad alguna. Este surge una vez concluida la edificación, limitándose a la formalización notarial y registral de la obra terminada correctamente y en el plazo para ello.

En el orden registral se aplicarán a todos los supuestos de que hemos tratado las siguientes circunstancias y requisitos (según la norma de la Disp. Adic. 10):

a) Serán inscribibles las sentencias firmes dictadas en los recursos contencioso-administrativos.

b) Serán anotables la incoación de expedientes sobre disciplina urbanística y la interposición del recurso contencioso-administrativo y la declaración en aquel expediente de ser improcedente la sanción.

c) Fuera de los supuestos en los que por la legislación propia (procedimientos contencioso-administrativos) se determine una forma de acreditar registralmente la decisión registrable, éste procederá a la vista de una

certificación administrativa expedida por el Secretario del órgano urbanístico actuante, en la que se haya hecho 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.

7.º RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN ORDEN A LA LICENCIA

Finalmente, al tratar de las licencias declaradas ilegales con posterioridad a su efectividad criticamos la falta de sanciones para los funcionarios que dieron ocasión a la ilicitud de esa licencia de que allí tratamos.

Ahora nos limitaremos por ello a la transcripción del precepto, dado que en él no existen derivaciones hipotecarias.

"Artículo 21. En los supuestos de anulación de licencia, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la administración actuante el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado".

INSCRIPCION DE EDIFICACIONES ANTERIORES A LA NUEVA NORMACION QUE NO ESTEN INSCRITAS

La cuestión queda reducida al análisis de la retroactividad o no de esta Ley.

"Las Leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario", dice el artículo 2.3.º del Código. Pero es que, además, en cuanto a la presente Ley, su redactor había de tener en cuenta que, según el apartado b) del artículo 83 de la Constitución, las leyes de bases no podrán en ningún caso "facultar para dictar normas con carácter retroactivo", lo cual ha sido cumplido por el redactor de la Ley que analizamos, pero no estatuye nada sobre retroactividad. Es más, presupone la no retroactividad, en cualquiera de sus modalidades, en el apartado IX de la Exposición de Motivos e, incluso, entiende que alguna de sus normas han de demorarse en su virtualidad hasta que se den en el futuro presupuestos necesarios para ello, o sea, que respeta las derivaciones futuras de derechos adquiridos, e incluso iniciados en su ejecución, con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley.

Podría decirse que si prosperara nuestra tesis antes expuesta de que "sí ha de tenerse por publicada" la Disposición Transitoria 8.^a, nos encontraríamos con una norma de carácter retroactivo. Y aún admitiéndola, lo que no creemos sea posible, tendríamos que preguntarnos si esa disposición constituiría un supuesto de excepción, por el cual sólo quedarían excluidas de la exigencia de acreditarse la obtención de la licencia y expedición de la certificación del artículo 25.2, necesaria para que Notarios y Registradores pudieran autorizar e inscribir, respectivamente, las escrituras de declaración de obra nueva a sólo las edificaciones finalizadas, al menos, cuatro años antes de la entrada en vigor de la Ley, con lo que las de inferior fecha requerirían esa licencia (arts. 10 y sigs. LS actual), la cual, no lo olvidemos, tendría que haber obtenido "antes" de iniciar las obras, o sea, cuando las licencias para edificar tenían distintas exigencias.

Toda la jurisprudencia se opondría a ello, pero nos bastará en este caso con acudir a la antes citada Exposición de Motivos, que con gran lógica sostiene que "no todos los preceptos legales podrán tener virtualidad inmediata, sino que ésta queda demorada hasta que el planeamiento incorpore las nuevas determinaciones sobre los aprovechamientos-tipo y el programa de actuación se acomode a las exigencias legales", añadiendo después que las nuevas disposiciones se incorporarán gradualmente y sin trauma.

Es cierto que las Exposiciones de Motivos no tienen vigor legal ni lo que hemos transcrito está respaldado por alguna norma de esa Ley. Pero entendemos que esa disposición no se limita aplicar a esta cuestión de la retroactividad los principios de derecho y la doctrina aplicable sobre ella a este supuesto que analizamos.

Así se dijo por la Sentencia de 22 de enero de 1849 que las leyes no tienen efecto retroactivo si por circunstancias especiales no lo previenen expresamente, ni han de ponerse en contradicción consigo mismas o contra su espíritu dominante, pudiendo aplicarse sus disposiciones "sin destruir derechos existentes". Y por las Sentencias de 2 de julio de 1873, 25 de marzo de 1915 y 29 de septiembre de 1955, expresivas de que toda interpretación o inteligencia que conduzca el absurdo debe rechazarse. Todo ello lo recoge la Disposición Transitoria 6.^a, expresiva de que las edificaciones existentes a la entrada en vigor de esta Ley, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística, "se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular".

A la vista de lo expuesto, los edificios terminados antes de la entrada en vigor de esta Ley podrían obtener la inscripción de su declaración de obra nueva en la forma y con los requisitos vigentes hasta esa fecha, como pasamos a exponer.

Tanto el artículo 208 de la Ley Hipotecaria como el 308 de su Regla-

mento consideran cuatro formas fundamentales como idóneas para tener acceso al Registro las declaraciones de obra nueva (o nuevas plantaciones o mejoras en las urbanas). Estiman como tales: 1.^a La modificación de la descripción de la finca mediante otra descripción de ella en la que se recoja la nueva edificación realizada con ocasión de otorgarse un negocio jurídico que vaya a afectar a la finca de que se trate. 2.^a Esa misma modificación, pero recogida en una estructura pública que no tenga más que ese objeto y en la vez que a la vez que el titular de la finca comparezca el contratista de la obra manifestando que ha sido reintegrado el importe de la construcción. 3.^a La escritura pública con ese mismo contenido y finalidad, en la que comparece sólo el titular registral declarante de la obra y a cuya copia se acompañe, para su inscripción en el Registro, certificado del Arquitecto director de la obra o del municipal que acredite que la construcción esta comenzada o concluida; y 4.^a Según el Reglamento Hipotecario, una escritura pública en la que sólo se recoja la edificación o mejora realizada, sin ninguna otra comparecencia ni acompañamiento de certificación alguna, en actuación que parece una extralimitación del Reglamento respecto a la Ley, pero que lo es sólo en apariencia dado que ello está implícito en la finalidad misma de la Ley, tendente siempre a la acomodación del contenido del Registro con la realidad física extrarregistral.

Todo ello, insistimos, será aplicable solamente a las edificaciones terminadas antes de la presente normación, por lo que si esa circunstancia no resultare de los datos obrantes en el documento o en la certificación habrá de acreditarse en cualquier otra forma fehaciente.

Habiendo entrado ya en los supuestos de reflejo registral de las edificaciones y reconociendo la gran importancia de ello en el orden administrativo y en el de la realidad extrarregistral hemos de sentar que, por el contrario, en este orden, la importancia y la eficacia de ese hecho físico es bastante menor. La declaración registral de que se ha originado una edificación no puede compararse con la importancia, la dedicación y la cuidada normación que le da esa legislación a los derechos.

La jurisprudencia es reiteradísima en el sentido de que la inscripción no añade ninguna cualidad legal a las circunstancias físicas de las fincas. En el Registro, lo importante, lo protegido y lo protegible, lo eficaz contra terceros, son los derechos.

Pero esa circunstancia está variando con rapidez, concretamente en lo que nos interesa a los efectos de la presente Ley.

Así, al apreciar que el "objeto" de la inscripción, era una declaración jurídica de un dato físico de la finca, la protegió con la derivada del párrafo 1.º del artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

Por ello el Supremo, en Sentencia de 20 de febrero de 1962, entendió que dada la forma en que los linderos se llevan al Registro, la protección

del adquirente de buena fe no puede ser absoluta o incondicionada, tal como los libros las refieran, salvo cuando se trate de negocios jurídicos de deslindes o de manifestaciones unilaterales realizadas por el propietario que deba ser perjudicado por ellas (parece que está aplicando la doctrina sobre los actos propios).

De esa situación de ampliar en parte la presunción de veracidad del Registro a los datos físicos que sean el objeto de un negocio jurídico, pasó a admitir cierta eficacia contra terceros de los linderos, o sea, circunstancia física de los asientos, al decir en la Sentencia de 26 de septiembre de 1970 que ha de prevalecer el lindero registral de fecha muy anterior al posterior catastral fijado sin la intervención de las partes interesadas.

Siguiendo esta tónica en orden progresivo, tendremos que afirmar que también tendrá eficacia contra tercero el lindero registral cuando se base en certificaciones expedidas por profesionales con competencia para ello, como hemos expuesto en el caso 3.º de inscripciones de obra nueva.

Con ello hemos llegado a la situación actual derivada del contenido de la nueva Ley del Suelo. En esta Ley, los linderos, así como las demás circunstancias físicas de los edificios, en orden de la construcción, se basan en datos legales, con presunción *iuris tantum* de veracidad.

La declaración de obra nueva terminada no es ya algo debido a la simple manifestación del interesado. Esta declaración se basa en una licencia de edificación, documento fehaciente a ese respecto, acompañado de otro, también fehaciente, la certificación del técnico competente no sólo de la finalización de la obra, sino de que ello lo es conforme al proyecto aprobado (art. 25.2 LS), originándose con el mismo la correspondiente inscripción.

Y la declaración registral de esa situación es eficaz contra todos, en presunción, insistimos, *iuris tantum*, dado que su desvirtuación, si bien posible, está rodeada de unas exigencias administrativas o judiciales que no sólo pueden determinar la declaración de nulidad de la edificación, sino que se deberán "notificar" al Registro de la Propiedad para su debida constancia (arts. 27.1, y Disp. Adic. 10.1, y 1 LS). Ello no obsta a que pueda interponerse contra esa decisión, el correspondiente recurso contencioso-administrativo, interposición que originará una anotación en el Registro (Disp. Adic. 10.1, 6 y 3.2 LS), cuya sentencia firme en su día se inscribirá en el Registro cuando declare la anulación de la licencia si en el mismo expediente y refiriéndose a edificación determinada, ha participado en el procedimiento el titular registral (Disp. Adic. 10.1.7 y 3.1 LS).

REPARCELACIONES

Las reparcelaciones, o agrupación de las diversas parcelas comprendidas en una zona a urbanizar, para que previa deducción de los viales, realización de obras, etc., vuelvan a distribuirse el resto del terreno entre los antiguos parcelistas, en atención proporcional al terreno que aportaron, pero ya con el carácter de solar edificable (art. 97 Ley 1976), se regularon por la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y por el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, a lo que han venido a añadirse las reformas llevadas a cabo por la presente Ley, en especial las de la parte hipotecaria, casi sustituidas hoy por el número 4 de la Disposición Adicional 10, así como por sus artículos 14, 17, 40.2 y 4, 47 y 59, entre otros.

Debiendo tenerse en cuenta como cuestión general que, fuera de los casos especiales en que así se indique, en los demás las operaciones registrales se llevarán a efecto en virtud de certificación administrativa expedida por el Secretario del órgano urbanístico actuante, en las que se hará constar, en la forma determinada por la legislación hipotecaria, las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo (Disp. Adic. 10.2 LS).

A nuestros efectos hipotecarios, se inicia el expediente de reparcelación al recabarse de oficio por el órgano urbanístico actuante del Registro de la Propiedad correspondiente certificación de titularidad y cargas de todas las fincas incluidas en una unidad de reparcelación (art. 102 RGU).

La expedición de esa certificación con ese fin provocará que el Registrador, a la vez que la expida, extienda al margen de la última inscripción de dominio de cada una de las fincas certificadas una nota marginal expresiva de la fecha de iniciación del expediente de reparcelación, así como de cuál sea el organismo o Junta actuante. Nota marginal que tendrá una duración de tres años, prorrogables por otros tres a instancia del que solicitó la certificación (art. 102 RGU y Disp. Adic. 10.4.2 LS). Y cuyos efectos serán el que los interesados en las fincas involucradas que hagan constar su derecho en el Registro con posterioridad a la misma no tendrán que ser citados en el expediente, aunque si éstos se personaren en él se sigan con ellos las sucesivas actuaciones (art. 102 RGU).

Además de esta publicidad, la iniciación del expediente origina, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, hasta que sea firme el acuerdo probatorio de la reparcelación, con resarcimiento de daños para los peticionarios anteriores pendientes de edificar (art. 104 RGU).

En el expediente iniciado se aportarán los títulos y las declaraciones jurídicas de los propietarios y titulares de derechos, prevaleciendo la reali-

dad sobre los títulos en caso de disconformidad, salvo que lo sea en la titularidad misma de los derechos, la cual habrá de ser resuelta por los Tribunales. Excepcionalmente, las discordancias en los linderos podrán resolverse por los interesados en el propio expediente o, en defecto de esa conformidad, se resolverán en otra forma fehaciente (art. 103 RGU).

Firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación; dice el artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística, el organismo que lo hubiere adoptado lo notificará a todos los interesados y procederá a otorgar la escritura pública o a expedir la certificación administrativa que antes dijimos, con los siguientes contenidos:

a) Descripción de las propiedades antiguas, según los títulos aportados, con las correcciones procedentes y en defecto de títulos según planos. Se expresarán las cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten; el respectivo propietario, si fuere conocido; la cuantía de su derecho en la reparcelación, y el criterio utilizado para definirlo y cuantificarlo.

Cuando participen en la reparcelación propietarios de suelo exterior al polígono, se describirán también las fincas que les fueron ocupadas.

b) Descripción de las fincas resultantes, incluyendo, en su caso, las que correspondan a la administración adjudicataria del 10 por 100 del aprovechamiento medio, titulares a quienes se adjudiquen y concepto en que lo fueren.

Se expresará respecto a cada finca la antigua a que corresponda o el derecho que da lugar a la adjudicación, así como las cargas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten por no ser incompatibles con el planeamiento.

c) Localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan.

d) Cuantía del saldo de la cuenta de liquidación provisional con que queda gravada cada una de las fincas adjudicadas.

El título que se otorgue será inscrito en el Registro de la Propiedad, y él será suficiente para la modificación de las entidades hipotecarias, rectificación registral de descripciones de fincas, inmatriculaciones de éstas o de excesos de cabida, reanudación del tracto y cancelación de los derechos reales incompatibles en la forma que reglamentariamente se determine (art. 113 RGU y Disp. Adic. 10.3.5 LS).

Puede ocurrir que llegado incluso a este estado el expediente, éste no se continuase, por una u otra causa, en los plazos establecidos al efecto, en cuyo caso se extinguirá esta gestión privada en virtud de resolución dictada previa audiencia del interesado (art. 14 LS).

En estos casos deberá garantizarse a los propietarios no responsables

del incumplimiento los derechos vinculados a la ejecución del planteamiento o la valoración urbanística establecida en esta Ley para los supuestos de expropiación con sistema de actuación (art. 40.2 LS).

No dándose este supuesto, se realizarán las siguientes operaciones registrales, según dice la Disposición Adicional 10.4.4:

"4. Tomada la nota a que se refiere el número 1 (la de expedición de la certificación), se producirán los siguientes efectos:

a) Si el título adjudicare la finca resultante al titular registral de la finca originaria, la inscripción se practicará a favor de éste.

b) Si el título atribuyere la finca resultante al titular registral de la finca originaria, según el contenido de la certificación que motivó la práctica de la nota, la inscripción se practicará 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.

c) En el caso a que se refiere la letra anterior, se hará constar al margen de la inscripción o inscripciones de las fincas de resultado la existencia de los asientos posteriores que han sido objeto de cancelación, el título que los motivó y su respectiva fecha.

d) Para la práctica de la inscripción de la finca o fincas de resultado a favor de los adquirentes de la finca originaria bastará la presentación del título que motivó la práctica de asientos cancelados posteriores a la nota, con la rectificación que corresponda y en la que se haga constar las circunstancias y descripción de la finca o fincas resultantes del proyecto, así como el consentimiento para tal rectificación del titular registral y de los titulares de los derechos cancelados conforme al apartado b). Mientras no se lleve a cabo la expresada rectificación no podrá practicarse ningún asiento sobre las fincas objeto de la nota marginal a que se refiere la nota c).

Finalmente, "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 o compensación" (Disp. Adic. 10.4.3 LS).

Y aun cuando parezca que siguen subsistentes para estas últimas actuaciones los artículos 114 y 115 del Reglamento de Gestión Urbanística, la frase final del párrafo 5.º del número 4 de la Disposición Adicional 10 provoca fundadas dudas sobre si quedan sometidos desde ahora esos

preceptos a lo que "reglamentariamente se determine" al desarrollar hipotecariamente las normas transcritas por la reforma del Reglamento Hipotecario en esta materia, que ordena el párrafo 6.º de esa Disposición Adicional.

TANTEOS Y RETRACTOS LEGALES URBANISTICOS

Terminamos la presente tratando de otra serie de preceptos cuyo contenido ha de calificarse como anómalo y poco congruente con bastantes otros de nuestro ordenamiento jurídico, lo cual llevaremos a efecto en ésta y la siguiente pregunta.

La Exposición de Motivos de esta Ley (apdo. VII, párr. 1.º) ya afirma: "Que sin el respaldo que les proporciona esta Ley —se está refiriendo a los preceptos sobre los tanteos y retractos que se recogen en la misma—, su utilización no sería viable ni siquiera jurídicamente".

Curiosa significación: ese "ni siquiera" es revelador en grado sumo. Siempre hemos entendido que las Leyes son lo primordial, y su falta hace decaer los aspectos económicos, técnicos u otros que pudieran afectar a situaciones reales. Las Leyes amparan las derivaciones económicas o de otro orden de una situación contemplada; pero ésta, por sí sola, no crea una Ley al efecto.

La importancia primordial y absoluta de la Ley en esta materia de los retractos legales se pone más de relieve si consideramos que ellos son verdaderas expropiaciones forzosas por causas de utilidad o interés, generalmente social. Su regulación legal la hace indispensable el artículo 33.3 de la Constitución, al afirmar que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes".

Es, pues, necesaria una Ley que regule esta excepcional facultad. Y al profundizar esta cuestión en relación con los tres capítulos del Título V de la Ley del Suelo que comentaremos, volvemos a tropezar con una situación legal oscura, vaga y de difícil realización.

Los artículos 90-97 inclusive, que se comprenden en el título citado, los califica la Disposición Final 1.3 como derecho supletorio, "en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias". Pero ello lo desvirtúa el artículo 90 al exigir como condición determinante para la viabilidad de estas normas legales el que "los Ayuntamientos", no las Comunidades Autónomas, delimiten las "áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos quedan sujetas al ejercicio" de estos derechos. Y así mismo, cuando en el mismo precepto deja a la

decisión de "los Ayuntamientos" lo referente a cuáles fincas darán ocasión de aplicar estos derechos al ser enajenadas.

Así pues, ¿ante qué clase de Ley estamos? ¿Ante una Ley supletoria de la falta de normación al efecto en ésta o aquella Comunidad Autónoma? Parece que no, pues del articulado parece desprenderse que estamos ante normas plenas cuya eficacia sólo está pendiente del cumplimiento de decisiones generales de uno u otro Ayuntamiento; decisión que así tendrá cierto rango legal, creándose con ello un nuevo órgano legislativo además de los reconocidos por la Constitución, como el Estado y las Comunidades Autónomas.

El artículo 150 de la Constitución prevé la posible Ley de Bases de las normas comunitarias cedidas por el Estado. Pero los preceptos que venimos analizando no se refieren nunca a Comunidades Autónomas ni a su desarrollo por éstas, sólo contempla a Ayuntamientos, y ello pese a que el artículo 148 de la citada Constitución considera que esas Comunidades podrán asumir competencias en: "3. Ordenación del territorio, urbanismo vivienda". Los preceptos, insistimos, parecen concebidos para que su entrada en vigencia dependa sólo de una decisión municipal.

Seguimos así con la incertidumbre sobre cuál organismo público proporciona ese respaldo legal, que según la Exposición de Motivos es indispensable para la viabilidad de las normas referentes a los tanteos y retratos legales creados por esta Ley.

Si del fundamento de la eficacia de la Ley en atención al órgano emisor pasamos al aspecto económico, pues el tanteo o el retracto exigen ineludibles desembolsos económicos al ejercitarlos, nos bastará con transcribir de nuevo la Exposición de Motivos cuando dice (apdo. VII, párr. 1.º) "que su empleo efectivo depende en gran medida de las disponibilidades de recursos de las entidades llamadas a ejercerlos".

Y si, finalmente, pasamos a su desarrollo registral básico, veremos, al estudiar los requisitos al efecto, que el contenido de varios de ellos parece suponer una falta de adecuación con el actual contenido y funcionamiento de los Registros de la Propiedad.

Sigamos los varios estudios necesarios para el posible ejercicio de estos derechos, con consideración especial respecto al de las "viviendas de protección pública".

1.º AREAS DE APLICACIÓN DE ESTOS DERECHOS DE PREFERENTE ADQUISICIÓN

La determinación de ellos es el acto inicial de la vigencia de esos derechos.

Dice la Ley (art. 90.1 LS) que los Ayuntamientos podrán delimitar áreas en la que las transmisiones onerosas de terrenos quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la "corporación respectiva". Pero seguidamente (art. 91 LS) añade que la delimitación de dichas áreas podría efectuarse "en el propio planeamiento general, en la revisión de su programa de actuación o mediante el procedimiento o delimitación de unidades de ejecución del planeamiento"; y a esta última norma legal se remite el artículo 96.3 de la Ley al determinar las áreas de aplicación de esos derechos respecto de las enajenaciones onerosas de viviendas de protección pública. La norma concreta, no lo olvidemos, hay que afirmar que es de aplicación preferente a la genérica. Es de notar que entre la documentación específica relativa a la delimitación de la zona deberá figurar una relación de bienes afectados y de sus propietarios, y será preceptiva la notificación a éstos previa a la apertura del trámite de información pública (art. 91.2 LS), exigencia de extraordinaria dificultad práctica hasta que se unifiquen Catastro y Registro.

2.º AMBITO NEGOCIAL Y REAL DE ESOS DERECHOS

Los negocios jurídicos sometidos a tanteos o retractos son las "transmisiones onerosas" (arts. 90.1 y 96.1 LS). O sea, aquellos negocios jurídicos que operen una "transferencia del dominio real" a favor de otra persona, sin tener como causa de ella el ánimo de liberalidad que informa a las donaciones o sucesiones.

Pero dentro de ellos, el texto del artículo 92 de la Ley parece concretarlos a los negocios onerosos en los que exista "precio", teniéndose en cuenta que al tratarse de limitaciones a los derechos las interpretaciones de los preceptos han de ser restrictivas (SS. 11 marzo 1911 y 23 marzo 1857). Además, al tratar de esta cuestión respecto a las viviendas de protección pública, se habla de "venta" de las viviendas (art. 96 LS).

El ámbito objetivo ha de determinarse al delimitar las áreas de aplicación. Los posibles supuestos de él pueden ser muy varios. Los de terrenos sin edificar, tengan o no la condición de solares, lo serán en todo caso (art. 90 LS). Y por designación expresa al efecto, los terrenos con edificaciones que no agoten el aprovechamiento urbanístico, los con edificaciones en construcción o ruinosas, o disconformes con la ordenación aplicable (art. 90.2 LS); las viviendas en construcción adquiridas del promotor por el que realice la transmisión sujeto a tanteo o retracto (art. 90.3 LS); las construidas cuando la transmisión se proyecte antes de transcurrir un año desde la terminación del edificio (art. 90.3 LS); y si se tratare de área de rehabilitación podrá determinarse la aplicación de esos derechos a la transmisión

incluso de toda la finca edificada, total o parcialmente, en régimen o no de propiedad horizontal (art. 90.4 LS).

Si se tratase de viviendas de protección pública, la sujeción a esos derechos alcanzará a todas las enajenaciones primeras o ulteriores de ellas, cuyas ventas estén sujetas a precios máximos (art. 96.1 LS).

3.º CONSTANCIA REGISTRAL PREVIA

Dice textualmente la Ley: "A los efectos previstos en el artículo 95 de esta Ley (notificaciones obligatorias previas a la inscripción), los Ayuntamientos remitirán a los Registradores de la Propiedad correspondientes copia certificada de los planos que reflejen la delimitación y relación detallada de las calles o sectores comprendidas en aquellas áreas, y de los propietarios y bienes concretos afectados mediante traslado de copia del acuerdo de delimitación" (art. 91.3 LS).

Exigencia que reitera el artículo 96.3, *in fine*, de la Ley para el ejercicio de esos derechos respecto a las viviendas de protección pública.

La crítica sobre la dificultad de desarrollo de esos preceptos la hemos realizado en la anterior pregunta sobre cuestiones previas; pero aún hemos de completarla ahora.

Vemos con extrañeza que ha de mandarse al Registro "copia certificada de los planos". ¿Para qué? Ni el Registro se lleva por planos ni en las inscripciones hay referencia a ninguna clase de ellos, ni en las escrituras, base de éstas, se recogen o acompañan éstos.

El legislador de la Ley que comentamos, quizá teniendo en mente las disposiciones legales sobre la concentración parcelaria de fincas rústicas, pensaría que con sólo los planos y los demás datos que se determinan en este precepto sería suficiente para la plena identificación de la finca que se vaya a retraer. Pero entendemos que se requieren bastantes más disposiciones para conseguir la plena identificación de la finca respecto de la cual se va a ejercer una privación de la titularidad recién adquirida.

La legislación sobre concentración parcelaria (Decreto 12 enero 1973) disponía al efecto (art. 190) que, publicado el Decreto de concentración, el Instituto realizaría los trabajos e investigaciones necesarias para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar. Y esta actuación es también la obligada para la identificación, en su caso, de los terrenos o edificios que quedan sometidos al ejercicio de estos derechos legales de preferente adquisición.

Esta actuación, que aquella otra legislación considera indispensable, no parece haber sido considerada en esta Ley del Suelo, máxime cuando los medios identificadores de los edificios lo son a los datos de orden

administrativo: el número de policía y la denominación de la calle respecto a los que ya dijimos que son alterados extrarregistralmente, sin reflejo, por tanto, en esa oficina, dándose lugar con ello a progresivos distanciamientos en ese extremo entre el Registro y la Administración.

Es más, la legislación sobre concentración parcelaria se preocupó de mantener la paridad conseguida mediante ella entre los dos organismos citados. Obligaba a que cualquier alteración física futura de la finca se reflejara en los planos existentes, tanto en el Catastro como en el Registro (art. 237).

Existía un cuidado y previsión sobre este fundamento extremo, que si bien no llegó a una perfección, sí superaba en mucho a la actual Ley del Suelo.

4.º NOTIFICACIONES PREVIAS A LA INSCRIPCIÓN DE LA ENAJENACIÓN

En normas que se declaran aplicables indistintamente para ambas clases de derechos (arts. 92, 93 y 96 LS), se dispone que "los propietarios de bienes afectados por estas delimitaciones deberán notificar al Ayuntamiento la decisión de enajenarlas, con expresión del precio y forma de pago proyectados y restantes condiciones esenciales de la transmisión a efectos de posible ejercicio del derecho de tanteo durante un plazo de sesenta días naturales, a contar desde el siguiente al del que se haya producido la notificación".

Como derivación de ello, se dice por la misma Ley que "el Ayuntamiento podrá ejercitar el derecho de retracto cuando no se le hubiere hecho la notificación prevenida en el artículo precedente, se omitiere en ella cualquiera de los requisitos exigidos o resultare inferior el precio efectivo de la transmisión onerosa, las restantes condiciones de ésta" o si, no dándose esa circunstancia, hubieren transcurrido cuatro meses desde la notificación para el tanteo.

Este derecho de retracto, que será preferente "a cualquier otro", habrá de ejercitarse dentro de los sesenta días naturales, contados desde el siguiente al de la notificación de la transmisión efectuada, que el adquirente deberá hacer en todo caso al Ayuntamiento mediante entrega de copia de la escritura o documento en que fuera formalizada.

5.º REQUISITOS PARA LA ENAJENACIÓN DE ESAS FINCAS Y DESTINO DE LO ADQUIRIDO

A este efecto, dice la Ley: "No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre inmuebles incluidos en las

expresadas delimitaciones si no aparece acreditada la realización de las notificaciones antes indicadas", siendo evidente que tampoco procederá esta exigencia cuando se trate de una transmisión no sujeta a esos derechos. Normación que es idéntica para ambas especies de fincas retraíbles (arts. 95 y 96.2 LS).

Tratándose de dos grupos de fincas sujetas a estas limitaciones, respecto a la primera se estima como destino de la finca adquirida por tanteo o retracto el de garantizar el cumplimiento del programa del planeamiento, incrementar el patrimonio municipal del suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquél (art. 90.1 LS).

Y en cuanto al referente a viviendas de protección pública, dice expresamente el artículo 97 de la Ley: "Las viviendas adquiridas en el ejercicio del tanteo y retracto por los Ayuntamientos serán adjudicadas mediante concurso entre quienes no poseyendo otra vivienda reúnan los demás requisitos establecidos por el régimen de protección pública". La sanción en la legislación anterior era la pérdida de los beneficios y el pago con multa de los impuestos no satisfechos. Compárense ambas normaciones.

PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

Tanto en la legislación del suelo como en la de las entidades locales se maneja con frecuencia la figura de patrimonio municipal del suelo; se le considera, sin decirlo, como "algo" que está "ahí"; se estima que constituye un "ente" con plena vigencia y con indudables efectos, pero que, paradójicamente, "nadie", o sea, ninguna Ley, se ha preocupado de analizar si existe jurídicamente cuál sea su naturaleza, cuál su contenido y cuáles sus normas reguladoras.

Su contenido y finalidad parecen ser evidentes. La Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, la inmediata anterior a la que comentamos, imponía a los Ayuntamientos la obligación de constituir su respectivo patrimonio municipal del suelo (art. 89), señalando los medios de adquirir los bienes que constituirán su fondo regulador del mercado de solares, su destino, etc.; todo lo cual se reitera en esta nueva Ley de Bases en sus artículos 98 a 101 inclusive. Pero nada más.

Su posible personalidad y normas de actuación no han sido recogidas en ninguna norma.

El Reglamento de Bienes de Entidades Locales (de 13 de junio de 1986) se limitaba a indicar en su artículo 16 que "los patrimonios municipales del suelo se regularán por su legislación específica", así como que "los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urba-

nizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al patrimonio municipal del suelo". Precepto que cubre poco la laguna legal antedicha, sobre todo en el aspecto básico para las operaciones registrales, de saber quién tiene la personalidad jurídica de este ente, con nombre propio pero sin personalidad.

Esta falta de personalidad puede ser solventada por el mismo Ayuntamiento, al fin y al cabo órgano al que corresponde la Comisión Local de Urbanismo. A ese efecto se determinó por el artículo 132 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (de 28 de noviembre de 1986), que el Pleno municipal "podrá establecer órganos desconcentrados distintos a los que él mismo establece anteriormente", añadiendo en su apartado 2 que "así mismo el Pleno podrá acordar el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia".

Puede así dotarse de personalidad jurídica propia esos patrimonios, si bien hoy lo será mediante una decisión expresa del Ayuntamiento a ese efecto, no por una constitución automática en virtud de disposición legal. Convendría conseguir esa regulación; esperemos que ello lo lleve a efecto el Texto Refundido. Hemos de advertir que ciertas posibles alegaciones quedaron sin efecto por las respectivas cláusulas derogatorias de las Leyes que hemos ido citando.

BUENAVENTURA CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE

Registrador de la Propiedad. Abogado.
Académico de la Real de Jurisprudencia y Legislación de Granada