

La propiedad urbana: orientaciones actuales. Clasificación del suelo según la Ley del Suelo. Limitaciones en la propiedad del suelo por razones de ordenación urbana. La legislación de viviendas de protección oficial. Limitaciones que impone (*)

LA PROPIEDAD URBANA; ORIENTACIONES ACTUALES

La propiedad urbana representa, en cierto modo, la superación del concepto de dominio contenido en el artículo 348 del Código Civil («La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes») (1).

Hoy, este precepto sigue diciendo exactamente lo mismo que en la época en que fue redactado; sin embargo, la institución que regula ha

(*) Este trabajo no tiene mayor propósito que contestar los temas 40 y 30, respectivamente, de las oposiciones a Registros y Notarías.

Como puede apreciarse, tiene dos partes: el texto, que podría considerarse fundamental, y las notas de pie de página, las cuales deben servir al opositor no sólo como complemento para utilizar a su arbitrio, sino también como medio de aclarar conceptos.

(1) La concepción de propiedad contenida en el artículo 348 del Código Civil había entrado en España, en el año 1810, como consecuencia de la recepción de las ideas nacidas de la Revolución francesa. Dichas ideas desechan el concepto de un dominio aristocrático y vinculado a determinadas clases sociales, para pasar a configurarlo de un modo individualista, liberal y burgués, es decir, estableciendo su origen en el trabajo, pero entendiéndolo, una vez obtenido, como el más amplio señorío que podía tenerse sobre una cosa. Y este concepto, nacido de la burguesía revolucionaria francesa, será posteriormente recogido en nuestro país por una burguesía ya conservadora —de aquellas ideas y sus resultados—, que fue la encargada de redactar el Código Civil.

sufrido cambios sustanciales: de un derecho de propiedad que frente al Estado significaba «un espacio jurídico vacío» (SCHREIER) se ha pasado a un concepto de la misma en el que casi su naturaleza de derecho subjetivo se somete a revisión (GARRIDO FALLA) (2).

En este contexto, GARCÍA DE ENTERRÍA intenta justificar el concepto de propiedad urbana diciendo que su contenido normal está delimitado por la ley (3).

Los seguidores de esta teoría, que puede calificarse como «administrativista», ven su apoyo en el artículo 87 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (en adelante, TRLS), según el cual «... la ordenación del uso de los terrenos y construcciones... definen el contenido normal de la propiedad...», lo que entienden como una superación del contenido del artículo 348 del Código Civil.

Sin embargo, frente a esta posición doctrinal existe la tesis que podría denominarse «civilista», para la cual la distinción entre delimitar y limitar es un mero artificio y no se encuentra en nuestros textos legales. Conforme a éstos, el propietario tiene ínsitas en su dominio todas las facultades, incluso las de aprovechamiento urbano o edificación, si bien las tiene limitadas, sujetas a una serie de prohibiciones legales que le impiden ejercitarlas hasta tanto el Planeamiento se lo permita y en la manera que el mismo señale. Y esta naturaleza de limitación legal justifica lo preceptuado por el artículo 88 del TRLS, según el cual «... la

(2) GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, pág. 424.

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA, conferencia «Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico», parte de la cual aparece comentada por Francisco NÚÑEZ LAGOS en su trabajo, publicado en el número de julio-diciembre de la *Revista de Derecho Notarial*, págs. 353 y sigs., «Dos temas de oposición: La propiedad urbana, y urbanismo y Registro de la Propiedad». En ella, el autor —dice NÚÑEZ LAGOS—, «siguiendo la terminología alemana, entiende que una cosa es 'delimitar' y otra 'limitar' la propiedad. Reconoce el equívoco de las palabras en español, pero insiste en que delimitar es configurar los límites dentro de los cuales se produce el contenido normal del Derecho; limitar, en cambio, es restringir, quitar algunas de las facultades que entrañarían ese contenido normal resultante de la delimitación. La propiedad urbana está delimitada y tiene un contenido propio, normal —sigue diciendo GARCÍA DE ENTERRÍA—, distinto del de la propiedad rústica: lo demuestra el que según el concepto tradicional del dominio, que hay que estimar superado, no había diferencias entre propiedad rústica y propiedad urbana, ya que el propietario de bienes inmuebles podía a su libre arbitrio transformarlos de rústicos en urbanos; podía parcelar a su antojo, edificar en suelo rústico construcciones no justificadas para destino agrícola, ganadero o forestal; podía, a su vez, en suelo ya urbano construir el tipo de edificio que le viniera en gana. Hoy, en cambio, la conversión de suelo rústico en urbano, urbanizar, ya no es facultad del propietario en abstracto, sino que está estrictamente reservada al Plan, y dentro de ello, el aprovechamiento concreto de cada finca también viene determinado en el Planeamiento, así como el grado de intensidad de cada uso».

enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta ley» (4).

De cualquier modo, este sentir moderno aparece recogido en nuestra Constitución, que en su artículo 33, después de reconocer el derecho a la propiedad privada, establece que «la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes». Y en su artículo 47 dice: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.»

Y el mismo Código Civil, al recoger en su artículo 7.º, 2, la doctrina del abuso del derecho —que se introduce en dicho texto legal por reforma de 31 de mayo de 1974—, se orienta en esta línea: «La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales de ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso.»

Sin embargo, no debe verse en la redacción de estos preceptos un intento de socialización o nacionalización del suelo urbano, sino una regulación de la utilización del mismo de acuerdo con el interés general, determinando la participación de la comunidad en las plusvalías que origine la acción urbanística de los entes públicos, como dice la propia Constitución (5).

(4) Esta doble argumentación, administrativa y civilista, la he tomado del ya citado trabajo de Francisco NÚÑEZ LAGOS, donde puede verse desarrollada más a fondo. Este autor termina comentando que «la posición civilista tal vez explique mejor lo que ocurre cuando el propietario construye sin licencia o contra el Planeamiento: a pesar de ello, la construcción existe y está atribuida en propiedad al dueño de la finca; tanto es así que se le puede sancionar por la infracción urbanística cometida, pero no afectar a su propiedad sobre dicha construcción. Y una vez pasado el plazo de prescripción para sancionarle, quedará dueño de aquélla con entera legalidad. Evidentemente, su propiedad de lo edificado deriva de que la facultad de edificar estaba ínsita en su dominio y no de que le hubiera sido concedida en el Plan o con arreglo al mismo».

(5) Puede encontrarse desarrollado este punto en la obra anteriormente citada de GARRIDO FALLA, pág. 544, quien en nota de pie de página sigue diciendo al respecto: «Un intento de socialización del suelo urbano estaba contenido en la enmienda número 493, de los diputados MORODO y SÁNCHEZ AYUSO, postulando porque se añadiera el siguiente inciso al artículo 47: 'Mediante la socialización del suelo'. Y una orientación en sentido contrario se advierte en la enmienda número 63, de FERNÁNDEZ DE LA MORA, quien propuso la eliminación de la segunda parte del precepto citado, señalando que la misma era una simple declaración de intenciones».

Y para terminar esta pregunta puede recogerse lo dicho por LASO (6) al respecto, que se resume en las siguientes ideas:

1.º El sistema urbanístico español reconoce la propiedad privada del suelo.

2.º La propiedad del suelo, en tanto está sujeta al proceso de transformación habilitado por el Planeamiento, queda afecta a fuertes restricciones y limitaciones.

3.º La propiedad del suelo queda diferenciada de su aprovechamiento urbanístico de tal manera que si bien la primera no puede ser sacrificada sin compensación, el segundo puede ser restringido sin indemnización.

4.º Las restricciones impuestas a la propiedad del suelo son compensadas, en primer lugar, por el resto de los propietarios de los terrenos emplazados en el mismo sector.

5.º La Administración no está sujeta normalmente a restricción alguna en su iniciativa para participar en la propiedad del suelo mediante su adquisición por un valor objetivo.

Por todo lo cual —según el citado autor— es muy importante destacar la diferencia existente entre el derecho de propiedad del suelo y el derecho que su titular pretenda tener en su aprovechamiento urbanístico; ambas son nociones distintas, porque así como el propietario de un terreno calificado como inedificable está privado de construir en él, sin embargo, no pierde la propiedad del mismo, su posesión excluyente, ni la facultad de individualizar el bien (7).

CLASIFICACIÓN DEL SUELO SEGÚN LA LEY DEL SUELO

La clasificación del suelo la hace el Plan.

Por Plan de Ordenación Urbana puede entenderse:

y que la referencia al suelo o es una tácita invitación a la nacionalización o no es materia constitucional».

(6) LASO MARTÍNEZ: *Derecho urbanístico*, tomo III, pág. 30.

(7) Por otros autores se han apuntado las siguientes notas como caracterizadoras de la propiedad urbana: acentuado carácter social de los problemas que plantea; aspecto global y complejo del hecho urbanístico, que desborda la mera perspectiva del suelo y la vivienda, enmarcándose en un contexto más amplio de carácter sociológico donde intervienen diversos factores económicos, políticos y sanitarios (GARCÍA DE ENTERRÍA); acusado intervencionismo de la Administración; se trata de una propiedad con una tercera dimensión, el volumen; está temporalmente subordinada al Planeamiento y es esencialmente limitada, etc.

- El conjunto de normas de ámbito nacional, comarcal o municipal.
- Que tienen por objeto clasificar el suelo y regular su uso y aprovechamiento.
- Creando, además, una serie de obligaciones *propter rem* en orden a su urbanización y edificación.

Los Planes obligan a todos, tanto particulares como Administración (artículo 57 del TRLS).

Del estudio de los Planes se ocupan los artículos 6.º y siguientes del citado TRLS y el Reglamento de Planeamiento de 23 de junio de 1978.

Clases de Planes (8):

1.º Plan Nacional: en él se establecen las grandes directrices para la ordenación del territorio español. De momento, no se encuentra confeccionado (9).

2.º Planes Directores Territoriales de Coordinación: establecen las directrices para la ordenación del suelo en territorios más o menos extensos de España (10).

3.º Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: ordenan el suelo del término municipal al que se refieren. El Plan General Municipal es más complejo y desarrollado que las Normas (11).

(8) El artículo 6.º del TRLS dice: «1. El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.

2. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal.

3. Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle».

(9) El artículo 7.º del TRLS dice: «El Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población».

(10) Según el artículo 8.º, 1, del TRLS: «Los Planes Directores Territoriales de Coordinación establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte».

(11) Según el artículo 10, 1, del TRLS: «Los Planes Generales Municipales de Ordenación, como instrumento de ordenación integral del territorio, abarcarán uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia».

Y el artículo 88 del Reglamento de Planeamiento establece: «1. Dentro de los

4.º Planes Parciales y Estudios de Detalle: son complementarios de los anteriores y su finalidad es desarrollar la ordenación del suelo marcada por el Plan para una determinada parte del territorio municipal (12).

5.º Planes Especiales: tienen por objeto el desarrollo de previsiones concretas contenidas en los Planes Directores Territoriales, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias (13).

Una vez visto esto, para clasificar el suelo deberá atenderse a si se trata de Municipios con Plan General o sin él, a tenor con lo dispuesto en los artículos 77 a 82 del TRLS y 20 y siguientes del Reglamento de Planeamiento. Así:

a) Municipios con Plan General Municipal de Ordenación Urbana: en ellos el suelo se clasificará en los siguientes tipos:

— Suelo urbano: estará constituido por los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase, por contar con acceso rodado, abasteci-

límites señalados por la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para los Planes de Ordenación, se podrán redactar Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, que tendrán el rango jerárquico de los que complementen o suplan.

2. Las Normas Complementarias de los Planes Generales tendrán por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por aquéllos. Sus determinaciones guardarán la debida coherencia con las propias de los Planes que complementen, y en ningún caso podrán modificarlas.

3. Las Normas Subsidiarias del Planeamiento se redactarán con alguna de las finalidades siguientes: a) Establecer para la totalidad de una provincia o parte de ella la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicable a los Municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias de carácter municipal. b) Definir para los Municipios que carezcan de Plan General, la ordenación urbanística concreta de su territorio.

4. El contenido de las Normas Complementarias y Subsidiarias deberá ajustarse a las determinaciones y directrices establecidas en los Planes Directores Territoriales de Coordinación, si los hubiere.

5. En ningún caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias podrán ser aprobadas para desarrollar un Plan General con la finalidad de sustituir un Plan Parcial o un Programa de Actuación Urbanística».

(12) Dice el artículo 13, 1, del TRLS: «Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto, en el suelo clasificado como urbanizable programado, desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, y en el suelo clasificado como urbanizable no programado, el desarrollo de los programas de actuación urbanística».

Conforme al artículo 14, 1, del mismo texto legal, «los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso para completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales».

Y el artículo 15 se refiere a los Proyectos de Urbanización, entendiendo como tales aquellos proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes.

(13) Del estudio de los Planes Especiales se ocupan los artículos 76 a 87 del Reglamento de Planeamiento.

miento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, o que lleguen a disponer de los citados elementos por ejecución del Plan.

- Suelo urbanizable: estará constituido por aquellos terrenos que en el Plan General Municipal se declaren aptos para ser urbanizados. Se subdivide, a su vez, en programado y no programado, según pueda ser urbanizado de acuerdo con el programa del propio Plan o necesite la aprobación del correspondiente Programa o Programas de Actuación Urbanística.
- Suelo no urbanizable: estará constituido por aquellos terrenos no incluidos en el Plan en alguno de los tipos de suelo ya citados, así como por los espacios especialmente determinados por dicho Plan al objeto de otorgarles una especial protección en razón a su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, valor paisajístico, etc. Se subdivide en protegido y no protegido.

b) Municipios sin Plan General de Ordenación Urbana: en ellos sólo hay suelo urbano y no urbanizable.

- Suelo urbano: será aquel que, reuniendo los requisitos ya citados para el suelo urbano en los Municipios con Plan —con la excepción de que bastará que la edificación esté consolidada en la mitad de su superficie—, esté incluido como tal en el oportuno Proyecto de Delimitación.
- Suelo no urbanizable: estará constituido por todos los demás espacios del término municipal.

Dos notas finales a la clasificación del suelo:

1.^a Resaltar que el suelo rústico aparece ya en la categoría de suelo no urbanizable.

2.^a El concepto de solar: las superficies de suelo urbano aptas para ser edificadas por reunir los requisitos exigidos en la legislación urbanística (14).

(14) El régimen jurídico de los diversos tipos de suelo viene regulado por los artículos 83 a 86 del TRLS y 39 a 44 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978. En los mismos se establecen una serie de limitaciones: Así, el suelo urbano no podrá ser edificado hasta que la parcela merezca la calificación de solar, salvo autorizaciones excepcionales o que se den las garantías reglamentariamente determinadas; estará sometido a las limitaciones específicamente establecidas en el Plan, y habrá obligación de ceder a los Ayuntamientos los terrenos destinados a viales, parques, etc., costear la urbanización, edificar los solares cuando el Plan lo estableciera y repartir equitativamente las cargas. El suelo urbaniza-

LIMITACIONES EN LA PROPIEDAD DEL SUELO POR RAZONES DE ORDENACIÓN URBANA

El artículo 148, 1, 3.º, de la Constitución dice: «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.»

Consiguientemente, el derecho estatal sobre esta materia será supletorio del de las Comunidades Autónomas.

Siguiendo esta dirección constitucional, la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de julio de 1984 sobre actuación de Notarios y Registradores en relación con el urbanismo, al tiempo que ratifica su anterior Resolución de 9 de abril del mismo año, en el sentido de declarar que es el Estado el que tiene competencia exclusiva para dictar las reglas relativas a la ordenación de los Registros e instrumentos públicos, conforme al artículo 149, 1, 8.º, de la Constitución, deja expresa constancia de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda (15).

Por tanto, en el estudio de esta pregunta debe distinguirse:

ble no podrá ser urbanizado hasta que se apruebe el correspondiente Plan Parcial; deberá cederse obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales, parques, etc., costear la urbanización, etc. En el suelo no urbanizable, los espacios de especial protección no podrán ser dedicados a usos que entrañan transformaciones de su destino o naturaleza.

(15) La Resolución de 9 de abril de 1984, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre competencia en materia de Registros e instrumentos públicos, dice, entre otros extremos: «Primero: Es el Estado el que tiene competencia exclusiva, en todo caso, para dictar las reglas relativas a la ordenación de los Registros e instrumentos públicos. Segundo: La potestad reglamentaria e interpretativa en esta materia corresponde al Gobierno de la nación, al Ministerio de Justicia y a la Dirección General de los Registros y del Notariado». Y la Instrucción del mismo Centro Directivo de 16 de julio de 1984 sobre actuación de Notarios y Registradores en relación con el urbanismo dice, a su vez: «Primero: En materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda rigen, en primer lugar, las normas que emanen, en su caso, de las correspondientes Comunidades Autónomas y después, supletoriamente, la legislación estatal. Segundo: Notarios y Registradores, al enjuiciar la validez y alcance de los actos jurídicos sobre las fincas situadas en los territorios de las Comunidades Autónomas, se atenderán, según el caso, a una u otras normas. Tercero: En particular, se decidirá con arreglo a las normas respectivas si determinada parcelación del suelo, sea urbano o rústico, es legal, o si determinada infracción impide a los Notarios la autorización de los actos, y a los Registradores, la inscripción. Cuarto: Los títulos expedidos conforme a la correspondiente legislación aplicable tendrán en el Registro, si cumplen, además, las exigencias de la Ley Hipotecaria, el correspondiente reflejo a través del asiento —inscripción, anotación preventiva o nota marginal— que, conforme a la legislación del Estado, sea apropiado según el supuesto».

En la actualidad, la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido ya las competencias atribuidas por la Constitución.

A) Limitaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas con normativa propia al respecto.

Hasta la fecha, las Comunidades Autónomas con normativa urbanística propia, más o menos completa, son las siguientes:

- Cataluña, con su Ley de 18 de noviembre de 1981 sobre protección de la legalidad urbanística y Reglamento de 16 de agosto de 1982.
- Baleares, con su Protocolo aprobado por el Consejo General Interinsular el 29 de septiembre de 1980.
- Asturias, con su Convenio o Protocolo aprobado por el Consejo Regional de Asturias mediante Decreto de 19 de junio de 1981.
- Galicia, con su Protocolo aprobado por la Xunta el 21 de mayo de 1982.
- Andalucía, con su Protocolo de 11 de noviembre de 1981.
- Extremadura, con su Protocolo aprobado el 21 de septiembre de 1982.
- Comunidad Autónoma de Madrid, con su Ley de 10 de febrero de 1984 sobre Medidas de Disciplina Urbanística (16).

En estas disposiciones destacan como principios o criterios fundamentales los siguientes:

(16) Merecen especial consideración los siguientes preceptos de esta ley:

Artículo 1.º, 1: «La parcelación urbanística... requiere la previa aprobación de un Plan Parcial de Ordenación. 4: No se podrá proceder a la parcelación urbanística en suelo urbanizable hasta que se haya obtenido la correspondiente licencia de parcelación... 5: Será nula de pleno derecho toda parcelación urbanística realizada con infracción de lo dispuesto en este artículo».

Artículo 14, 1: «En suelo no urbanizable sólo podrán realizarse parcelaciones rústicas... 2: ...deberán ser autorizadas por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid... 3: Serán nulas de pleno derecho las parcelaciones rústicas que infrinjan lo dispuesto en los apartados anteriores...».

Artículo 15, 6: «Los Notarios y Registradores no procederán a autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, sin que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia de parcelación, tanto urbanística como rústica...» (hay que fijarse aquí cómo el precepto dice «división de terrenos» y «licencia de parcelación, tanto urbanística como rústica», lo cual lleva a la necesidad de dicha licencia, tanto en los supuestos de parcelación urbanística como en los que no exista tal, como, por ejemplo, las divisiones de terrenos con motivo de particiones hereditarias; cabría preguntarse ¿si dentro de las facultades concedidas por la Constitución a las Comunidades Autónomas —ordenación del territorio, urbanismo y vivienda— está la de establecer la necesidad de licencia administrativa para divisiones o segregaciones de terrenos que no entrañen parcelación urbanística, sino que se muevan en la esfera concreta del Derecho privado?).

1.º La protección de la legalidad urbanística.

2.º La concepción del Registro de la Propiedad como instrumento de publicidad de las relaciones jurídico-inmobiliarias, reforzando la eficacia de los actos administrativos en materia urbanística, y como medio idóneo de información y garantía de la actividad controladora y sancionadora de la Administración.

3.º El reconocimiento de las funciones de Notarios y Registradores y el respeto a la facultad calificadoradora de estos últimos.

4.º La constancia registral, mediante un sistema de anotaciones preventivas y notas marginales, de determinados actos administrativos producidos en el ejercicio de funciones urbanísticas; igualmente, en la mayor parte de estas disposiciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas se posibilita la autorización de escrituras de segregación y división de terrenos sin necesidad de licencia administrativa, así como su acceso al Registro de la Propiedad. Para todo ello se tuvo en cuenta no sólo el ya citado artículo 148, 1, 3.º, de la Constitución, sino también el 221, 1, del TRLS («Los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria, según proceda, por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización»).

B) Régimen urbanístico de aquellos territorios sin normativa específica propia, o que aun teniéndola fuese insuficiente o incompleta (ya que en este último caso la Ley del Suelo actuaría con carácter supletorio respecto a la regulación urbanística de las Comunidades Autónomas).

Será de aplicación el TRLS y sus Reglamentos de Planeamiento de 23 de junio de 1978, de Disciplina Urbanística de la misma fecha y de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978.

Y en cuanto a las limitaciones en concreto se atenderá a los artículos 94, 95 y 96 del TRLS (17). (Evidentemente, son muchas y variadas las limitaciones impuestas a la propiedad urbana en la legislación específica, tales como ceder al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales,

(17) El contenido de estos preceptos se caracteriza —entre otras muchas cosas, por supuesto— por un claro desconocimiento y olvido de la institución registral. En este sentido, dice CHICO Y ORTIZ (*Estudios sobre Derecho hipotecario*, tomo II, página 10): «El reto que la legislación urbanística ha supuesto para la institución registral hubiese sido fácil de resolver si los urbanistas hubiesen tenido un conocimiento mínimo de la institución y de su funcionamiento, pero se han limitado a echar las culpas a la definición del Código Civil sobre la propiedad, tachando a la institución registral como pieza clave de la persistencia de la concepción individualista».

costear las urbanizaciones, edificar los solares, etc. Sin embargo, dado lo extenso del tema, voy a referirme únicamente a aquellas que más directamente afectan a Registradores y Notarios.) De su examen resulta lo siguiente:

1.º Concepto de parcelación urbanística: «Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma que reglamentariamente se defina éste.

Se considerará ilegal a efectos urbanísticos toda parcelación que sea contraria a lo establecido en el Plan, Programa o Norma Urbanística que le sea de aplicación o que infrinja lo dispuesto en el artículo 96 de esta Ley» (art. 94 del TRLS).

Comentario:

- Se trata de un precepto absolutamente ambiguo, pues no da un concepto preciso de parcelación urbanística, lo cual, a efectos prácticos, trae consigo enormes problemas (18).
- Cuando el acto no entrañe una parcelación urbanística no será de aplicación la legislación del Suelo (19), con excepción de lo dispuesto en el artículo 95 sobre la indivisibilidad de la parcela mínima.

(18) Dice, a este respecto, BENAVIDES DEL REY («Algunas consideraciones sobre el Registro de la Propiedad y su papel en la política de urbanismo», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, año 1980, págs. 625 y sigs.): «Resulta absolutamente inseguro deducir el concepto de núcleo de población del binomio 'parcelación-construcción', y todavía más arriesgado calificar de urbanística, por referencia a aquel concepto, la simple división de un terreno en dos o más lotes, máxime cuando el reflejo documental de la operación señalada precede habitualmente en el tiempo a la formalización de las actas declarativas de edificaciones realizadas en los predios resultantes de las expresadas divisiones».

(19) Para BENAVIDES DEL REY (*Conferencias en la Escuela de Urbanismo*) hay indicios racionales de que se trata de una parcelación urbanística en los siguientes supuestos: 1. Cuando figurando la finca en el Registro de la Propiedad como rústica, se produzcan segregaciones o divisiones múltiples formalizadas en un mismo documento y en el que se altere la naturaleza de la finca matriz o de las fincas resultantes, así como su descripción, de manera que en él, tanto la cabida como los linderos, se expresen en la forma exigida por la regla 3.ª del artículo 51 del Reglamento Hipotecario para las fincas urbanas. 2. Cuando aun respetando lo dispuesto en la regla segunda del citado artículo para la descripción de las fincas rústicas, de la comparecencia, intervención u otorgamiento, resulta que dichas fincas van a ser destinadas a un uso diferente del específicamente agrícola, pecuario o forestal. 3. Cuando figurando la finca en el Registro como rústica, se produzcan segregaciones o divisiones aisladas, formalizadas en documentos públicos en momentos diferentes, si del examen del Registro resultan notas al margen de la matriz acreditativas de haberse efectuado varias segregaciones. 4. Cuando la finca objeto de la segregación o división figura en el Registro como urbana, salvo que se trate de una partición hereditaria, en las que habitualmente no hay indicios de parcelación urbanística.

2.º Finalidades fundamentales de la Ley del Suelo en cuanto a la materia que nos ocupa: pueden destacarse dos: establecer el concepto de parcela mínima indivisible urbana y evitar las urbanizaciones ilegales (20).

De lo primero se ocupa el artículo 95 del TRLS, y de lo segundo, el 96 (21).

Artículo 95: «1. Serán indivisibles:

a) Las parcelas determinadas como mínimas en el correspondiente Plan o Norma, a fin de constituir fincas independientes.

b) Las parcelas cuyas dimensiones sean iguales o menores a las determinadas como mínimas en el Plan, salvo si los lotes resultantes se adquirieran simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes, con el fin de agruparlos y formar una nueva finca.

c) Las parcelas cuyas dimensiones sean menores que el doble de la superficie determinada como mínima en el Plan, salvo que el exceso sobre dicho mínimo pueda segregarse con el fin indicado en el apartado anterior.

d) Las parcelas edificables en una proporción de volumen en relación con su área, cuando se constituyere el correspondiente a toda la superficie, o, en el supuesto de que se edificare en proporción menor, la porción de exceso, con las salvedades indicadas en el apartado anterior.

2. Los Notarios y Registradores harán constar en la descripción de las fincas la cualidad de 'indivisible' de las que se encontraren en cualquiera de los casos expresados.

3. Al otorgarse licencia de edificación sobre una parcela comprendida en el apartado d) del párrafo 1 se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca.»

(20) Dice FUENTES SANCHIZ («En torno al urbanismo. Política del suelo y Registro de la Propiedad», *RCDI*, núm. 422/3, año 1973, pág. 48): «Una de las preocupaciones del legislador se halla constituida por la triste historia de las que llamaríamos urbanizaciones clandestinas: creación de barrios pseudourbanos en el ensanche de las poblaciones, carentes de servicios y que caían después como un alud sobre la ciudad, que había de hacer frente a un hecho consumado, generalmente trazado sin técnica y sin sentido común».

(21) Los artículos 97 a 102 del TRLS y 71 y siguientes del Reglamento de Gestión, se ocupan de la reparcelación urbanística, procedimiento del que merece destacar, desde el punto de vista registral, la certificación de titularidad y cargas del Registro de la Propiedad que ha de expedirse al inicio del mismo, así como, una vez finalizado, la cancelación de las hojas registrales correspondientes a las fincas reparceladas, a la vez que se abre nuevo folio registral a cada una de las fincas adjudicadas.

Artículo 96: «1. No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un Plan General, cuando afecte a suelo urbano, o sin la previa aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente para el suelo urbanizable. En suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas.

2. Toda parcelación urbanística quedará sujeta a licencia y toda reparcelación a la aprobación del proyecto correspondiente.

3. Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento.

4. En ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuadas con infracción de las disposiciones de este artículo o el que antecede.»

Comentario:

a) Del artículo 95:

- Este precepto se refiere al suelo urbano y al urbanizable programado.
- Consagra la distinción entre fincas divisibles e indivisibles. El fundamento de la indivisibilidad es manifiesto: es una ineludible consecuencia de la unidad mínima de aprovechamiento. Toda ordenación urbana deberá, en función del destino de la zona y su consiguiente utilización, establecer las dimensiones de la parcela mínima (22).
- El límite de la indivisibilidad de la parcela mínima opera no sólo respecto de las parcelaciones urbanísticas, sino con relación a cualquier segregación o división de fincas (23).
- Ni aun con la correspondiente licencia administrativa será válida la parcelación que vulnere o pueda traer como resultado la vulneración de la parcela mínima, según se deduce del anteriormente citado artículo 57 del TRLS: «Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, Proyectos, Normas y Ordenanzas aprobadas con arreglo

(22) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, tomo I, pág. 716.

(23) GONZÁLEZ PÉREZ, en la página 716 de la obra anteriormente citada, dice: «Una vez en vigor un Plan de Ordenación Urbana, no es admisible ninguna división que conduzca a parcelas de dimensiones inferiores a la mínima..., y aun cuando no se trate de parcelación en sentido propio, no es admisible la división».

a la misma.» Por lo cual, establecidas en el Plan las dimensiones de la parcela mínima, la Administración no tendrá facultad para conceder licencias de parcelación que vulneren o puedan vulnerar dichas dimensiones.

Sin embargo, según LASO, el acto administrativo del otorgamiento de la licencia tiene una presunción de validez que únicamente cede ante una resolución judicial en contrario, y, por ello, tanto el Notario como el Registrador deberán autorizar e inscribir, respectivamente, dicha parcelación si la Administración, por error o por cualquier otro motivo, concedió licencia para ella.

- Finalmente, en cuanto a la naturaleza de la parcelación que vulnere o pueda traer como resultado la vulneración de la parcela mínima, dice LASO (24) que se tratará de un acto no sólo administrativamente ilícito, sino, además, nulo de pleno derecho en su aspecto civil, pues el artículo 95 encierra un mandato legal al respecto: «Serán indivisibles», lo que hay que relacionar con el artículo 6.º, 3, del Código Civil: «Los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho...»

b) Del artículo 96:

- Este precepto, en cuanto a la necesidad de licencia para toda parcelación urbanística, se refiere al suelo urbano y al urbanizable programado, ya que en el urbanizable no programado y en el no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas.
- Las segregaciones o divisiones de terrenos que no supongan parcelaciones urbanísticas (como podrían ser las divisiones de fincas en particiones hereditarias) no estarán sujetas a licencia.
- Según se desprende del párrafo 1.º de este artículo, en aquellos terrenos que no tuvieran aprobado un Plan General cuando se trate de suelo urbano, o Plan Parcial del sector cuando se trate de suelo urbanizable, no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas. Sin embargo, el contenido de esta norma parece que debería aceptarse con prudencia, pues, dado el escaso Planeamiento existente en nuestro país, lo contrario significaría paralizar el tráfico jurídico en todos aquellos Municipios que carecieran de Plan General (25).

(24) LASO MARTÍNEZ, Seminario del Colegio de Registradores de la Propiedad, años 1983-84, sobre la «Ilícitud administrativa y validez civil en relación a la legislación urbanística».

(25) GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, pág. 724: «Ahora bien, en el supuesto de que no exista Plan General, ¿se mantiene este requisito? Antes de la reforma de 1975, como la jurisprudencia venía admitiendo la posibilidad del Plan Parcial sin el Plan

- El órgano competente para otorgar la licencia de parcelación urbanística será el Ayuntamiento (26).
- En cuanto a la naturaleza de la parcelación urbanística realizada sin licencia, puede decirse que las opiniones están divididas. Para los *ius publicistas* es un acto nulo. Sin embargo, para la moderna doctrina *ius privatista* el problema no es tan simple; MARCOS JIMÉNEZ (27) entiende que «la naturaleza de la licencia, como acto administrativo, no desvirtúa el carácter civil del acto de parcelación o división», por lo que considera que tal parcelación será anulable, pero nunca nula de pleno derecho. Y para GONZÁLEZ PÉREZ (28) «si hubiera nulidad sobrarían las sanciones que prevé la legislación del Suelo».

Como puede apreciarse, MARCOS JIMÉNEZ apunta algo que para los *ius publicistas* parece pasar inadvertido: que una cosa es el acto de parcelación efectuado sin licencia administrativa y otra la eficacia civil del mismo. Y LASO termina por fijar la cuestión al añadir que es absolutamente imprescindible distinguir entre la indivisibilidad de la parcela mínima y la necesidad de licencia para toda parcelación urbanística: de lo primero se ocupa el artículo 95 del TRLS, y de lo segundo, el 96; la vulneración de las dimensiones de la parcela mínima —como ya expuse— supondría un acto administrativamente ilícito y nulo en su aspecto

General, la falta de éste no impedía que pudiera —y debiera— aprobarse el Plan Parcial, previa o simultáneamente. Pero al exigirse después de la Ley de 1975 (TRLR de 9 de abril de 1976) con todo rigor el Plan General como presupuesto del Plan Parcial, el cumplimiento de este precepto exigiría, nada menos, que la formación y aprobación simultánea del Plan General, el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización, lo que sería tanto como condenar a una absoluta y total paralización del tráfico jurídico en todo Municipio que carezca de Plan General».

(26) Según los artículos 179 del TRLR y 6.º del Reglamento de Disciplina Urbanística, «la competencia para otorgar las licencias corresponderá al Ayuntamiento». Este precepto, sin embargo, debe matizarse teniendo en cuenta los artículos 121 y 122 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955. Y de ello resulta:

a) El supuesto normal es que sea competente la Comisión Municipal Permanente (art. 122, f), del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local).

b) Cuando no existiera tal Comisión Municipal Permanente, la competencia la tendrá el Ayuntamiento en Pleno (art. 121 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local).

c) Sin embargo, excepcionalmente será el Alcalde quien ostente la competencia cuando así se lo hubieren conferido las Ordenanzas (art. 108 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local).

(27) MARCOS JIMÉNEZ: *Parcelaciones y reparcelaciones y el Registro de la Propiedad*, pág. 194.

(28) GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.*, pág. 717, aunque el autor parece referirse más concretamente al supuesto de indivisibilidad de la parcela mínima.

civil, pero la parcelación urbanística efectuada sin licencia —tratándose, desde luego, de un acto administrativamente ilícito— civilmente sería válido, pues el artículo 96 no contiene el mandato legal del 95 («serán indivisibles»). Cita este autor en apoyo de su teoría un Auto del Presidente de la Audiencia de Sevilla de 30 de junio de 1979, del cual interesa fundamentalmente el considerando doce, que dice aproximadamente: «Al examinar las consecuencias legales de las divisiones y parcelaciones realizadas sin licencia... como norma general son estimadas sólo como 'ilegales a efectos urbanísticos', o sea que constituyen una mera ilegalidad administrativa y no un acto nulo de pleno derecho, según se desprende del artículo 188 de la Ley del Suelo, por lo que el acto no debe encontrar obstáculo para su acceso al Registro...» (29); y una Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1980, según la cual la división es una *quaestio facti*, por lo que los preceptos del Código Civil no deben entenderse modificados ni limitados por las disposiciones administrativas.

Esta tesis, expuesta y contrastada por LASO en el Seminario del Colegio de Registradores de la Propiedad sobre «Ilícitud administrativa y validez civil en relación a la legislación urbanística», pasó, con una formulación más amplia, a ser la conclusión quinta de la Comisión Primera del VI Congreso Internacional de Derecho Registral (Madrid, 22-26 de octubre de 1984): «Los actos entre particulares sometidos al cumplimiento de determinados requisitos administrativos pueden tener acceso al Registro, dejándose constancia en la inscripción de la falta de aquéllos, siempre que la Ley no exija su cumplimiento como condición de validez del acto.»

La teoría es sugestiva, y pienso que acertada, si se examinan con detenimiento no sólo los preceptos de la legislación del Suelo, sino también la normativa civil, que no cabe olvidar. Sin embargo, hasta que no obtenga un reconocimiento jurisprudencial, bien por el Tribunal Supremo, bien por la Dirección General de los Registros y del Notariado, es necesario que Notarios y Registradores sigan exigiendo la licencia de parcelación urbanística.

(29) LASO MARTÍNEZ, pág. 191, de su obra anteriormente citada, tomo I: «En cambio, la parcelación propiamente dicha se orienta esencialmente a evitar que donde no haya una estructura de Planeamiento o de servicios surja una comunidad cuyas necesidades quedarán así frustradas. La consecuencia es meramente urbanística y la división del suelo hecha con infracción de la norma, civilmente no se ve afectada. Así parece deducirse del actual artículo 94 del Texto Refundido, que añade al texto de la Ley de 1956 estas palabras: «Cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población», y, sobre todo, incorpora un segundo párrafo, que dice: «Se considerará ilegal a efectos urbanísticos...».

Puede verse también el trabajo aportado por LASO al *Libro Homenaje a Tirso Carretero*, de próxima aparición, «Ilícitud administrativa y validez civil».

3.º El suelo urbanizable no programado y el suelo no urbanizable estarán sometidos al siguiente régimen:

- a) En ellos no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas.
- b) Las segregaciones y divisiones de terrenos —aunque no fuesen constitutivos de parcelaciones urbanísticas— deberán respetar lo establecido en la legislación agraria (puede verse el art. 85, 4, del TRLS), por lo que serán de aplicación los artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (retracto a favor de los colindantes en caso de fraccionamiento por debajo de la unidad mínima de cultivo).

4.º La falta de licencia administrativa de obras de nueva planta o de modificación de estructuras no será obstáculo para la autorización de la escritura por el Notario y su correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad (30).

5.º Al haber sido suprimido el antiguo contenido del artículo 98 del Reglamento Hipotecario (31) en la reforma de 12 de noviembre de 1982, no serán posibles inscripciones condicionales en los supuestos de parcelaciones urbanísticas sin licencia, con lo cual se revela un manifiesto intento de acercamiento de la legislación hipotecaria a la urbanística.

LA LEGISLACIÓN DE VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL

PEÑA estima que el fundamento de las viviendas de protección oficial «responde a la necesidad de configurar especialmente el régimen de la propiedad cuando la vivienda fue construida con especiales ayudas esta-

(30) La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de noviembre de 1981 dice: «Al ser de competencia exclusiva de las autoridades municipales y urbanísticas el velar por el cumplimiento de las normas de edificación, no corresponde al Notario al autorizar las escrituras de declaración de obra nueva ni tampoco al Registrador al ejercitar su función calificadora el entrar en el examen de esta materia, ya que la posible infracción urbanística se produce no por el hecho de otorgarse la declaración de obra, sino porque la construcción no se adaptó a lo ordenado en el Planeamiento... Los artículos 208 de la Ley Hipotecaria y 308 de su Reglamento contienen los requisitos para que la obra nueva ingrese en los libros registrales, sin que tales preceptos exijan que se acredite la concesión de la licencia municipal para que pueda practicarse la inscripción, y en el mismo sentido se manifiesta en la propia Ley del Suelo...».

(31) Antes de la citada reforma del Reglamento Hipotecario, decía el artículo 98 del mismo en su párrafo 3.º: «Cuando las leyes u otras disposiciones impongan como requisito para otorgar e inscribir determinado título, la autorización, licencia, aprobación o cualesquiera otra intervención de una autoridad u organismo administrativo, o la comunicación previa o posterior a los mismos, el Registrador, si no se acredita su cumplimiento, podrá practicar la inscripción con la reserva explícita en el acta de inscripción y en la nota al pie del título de no haberse justificado, y la advertencia de que transcurridos dos años desde la fecha del asiento, será cancelado de oficio o a instancia de parte si no se hizo constar antes el repetido requisito».

tales (fiscales, préstamos, subvenciones, etc.), a fin de que las viviendas respondan durante un largo período a la finalidad social para la que se dieron las ayudas». Y cita las siguientes notas caracterizadoras de las mismas: a) que se produce una modificación singular del contenido ordinario del derecho de dominio, la cual no deriva automáticamente de la Ley, sino que es consecuencia de un acto administrativo de afectación; b) que para afectar a terceros debe inscribirse especialmente la calificación como VPO; c) que las limitaciones impuestas, al ser excepciones al estatuto ordinario de la propiedad, no se presumen, sino que son de interpretación restrictiva, y una vez extinguidas, el dominio recobra su contenido normal u ordinario (32).

La normativa vigente sobre esta materia se agrupa en dos categorías (33):

a) Real Decreto de 10 de noviembre de 1978, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978 sobre Política de Vivienda:

«Durante el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978 podrán iniciarse expedientes de VPO acogiéndose a la legislación anterior» (disposición transitoria primera del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978).

«Las VPO construidas o en construcción, con calificación obtenida al amparo de regímenes anteriores, que hayan sido objeto de contrato de compraventa o promesa de venta, seguirán rigiéndose por las disposiciones de su legislación respectiva. Excepcionalmente, cuando la vivienda objeto del contrato sea una vivienda acogida a la legislación de viviendas sociales surgidas al amparo del Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976, y el adquirente no haya tenido acceso a la financiación prevista por dicha legislación, podrá acogerse a lo establecido en el Real Decreto de 10 de noviembre de 1978, siempre que medie consentimiento entre el promotor y el adquirente» (disposición transi-

(32) PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS: *Derechos reales. Derecho hipotecario*, 1982, páginas 156 y 157.

(33) Otras disposiciones de interés son las siguientes: Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo; Real Decreto de 3 de julio de 1981 sobre promoción pública de VPO en el medio rural; Real Decreto de 14 de mayo de 1982 por el que se dictan medidas complementarias del anterior Real Decreto; Orden de 8 de junio de 1982, igualmente sobre promoción pública de VPO en el medio rural; Real Decreto de 14 de diciembre de 1983 sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, etc.

toria segunda del mismo Real Decreto de 10 de noviembre de 1978).

«Durante el plazo de nueve meses a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley sobre Política de Viviendas de Protección Oficial de 31 de octubre de 1978 podrán acogerse a lo dispuesto en la presente disposición las VPO cuyos expedientes hayan sido calificados al amparo de los regímenes anteriores y que no hubiesen sido objeto de cesión por cualquier título, así como las de los ya iniciados en la fecha de publicación del Real Decreto-ley antes mencionado, o las de los que se inicien de acuerdo con la disposición transitoria primera» (disposición transitoria tercera del citado Real Decreto).

b) Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 y Texto refundido de 12 de noviembre de 1976; y respecto a las denominadas «viviendas sociales», el Real Decreto de 16 de septiembre de 1976, por el cual se desarrollan el Real Decreto-ley de 30 de julio de 1976, sobre Inversión en Vivienda, y la Orden de 24 de noviembre de 1976.

Estos dos grupos de normas dan lugar, a su vez, a los que podrían calificarse como regímenes moderno y antiguo, respectivamente, sobre VPO; ambos, de momento, están en vigor.

Así, se regularán por uno u otro:

1) Régimen moderno: las viviendas con calificación posterior al 27 de enero de 1979 (en esta fecha entró en vigor el Real Decreto de 10 de noviembre de 1978) y aquellas con calificación anterior a tal fecha que hubieran optado por el nuevo régimen conforme a lo dispuesto en las disposiciones transitorias del citado Real Decreto de 10 de noviembre de 1978.

2) Régimen antiguo: constituido por el Reglamento de 1968 y demás disposiciones concordantes referidas en la letra b), entrarán dentro de su ámbito las demás viviendas no comprendidas en el número 1) (34).

Limitaciones que impone

Las limitaciones en el régimen de VPO son algo consustancial a su esencia; es decir, por gozar de una determinada protección, todo su

(34) Este diferente régimen normativo puede verse más desarrollado en el trabajo de URIBE SORRIBES publicado en la *Revista de Derecho Notarial*, número de enero-marzo de 1981, págs. 211 y sigs.: «La legislación de viviendas de protección oficial», el cual, juntamente con los diversos textos legales, me ha servido de base para la elaboración de esta pregunta y la siguiente.

desarrollo ha de moverse dentro de unos límites marcados por la misma legislación que las protege. Por ello, la referencia o estudio del contenido jurídico de las VPO lleva automáticamente aparejado la referencia o estudio de sus limitaciones, y viceversa.

He expuesto en la pregunta anterior cómo en la actualidad deben distinguirse dos diferentes regímenes de VPO, el moderno y el antiguo; consiguientemente, en el estudio de sus limitaciones seguiré esa clasificación.

1) Régimen moderno (35):

— Concepto de VPO: «Se entenderá por VPO la que, destinada a domicilio habitual y permanente, tenga una superficie útil máxima de 90 metros cuadrados, cumpla los requisitos establecidos en el presente Real Decreto y en las disposiciones que lo desarrollen y sea calificada como tal por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o por otros entes públicos territoriales a los que se atribuya esta competencia» (art. 1.º del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978).

Duración: treinta años a partir de su calificación (art. 1.º del Real Decreto-ley de 31 de octubre de 1978, sobre Política de Vivienda).

Clases: de promoción privada o de promoción pública.

a) VPO de promoción privada.

1. Elementos personales: los promotores y los beneficiarios.

Podrán ser promotores las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro (art. 7.º del Real Decreto).

Podrán ser propietarios las personas físicas o jurídicas, pero únicamente las físicas podrán ser usuarios (art. 9.º del Real Decreto).

2. Elementos reales: además de a las viviendas, la protección oficial puede extenderse a locales de negocio, talleres de artesanos, anejos de viviendas, edificaciones, instalaciones y servicios complementarios, terrenos y obras de urbanización, siempre que reúnan los requisitos exigidos por el artículo 2.º del Real Decreto.

En cuanto al precio de venta o renta se establecen limitaciones especiales en los artículos 11 y 12 del Real Decreto (36).

3. Elementos formales: los promotores estarán obligados a elevar

(35) La Exposición de Motivos del Real Decreto de 10 de noviembre de 1978 cita como aspectos fundamentales de su contenido: dar un nuevo concepto de VPO, distinguir entre VPO de promoción privada o pública, intensificar el régimen sancionador, etc.

(36) Sin embargo, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 3 de diciembre de 1984, tiene dicho que la contravención de tales limitaciones sólo dará lugar a la nulidad parcial del contrato, es decir, únicamente en lo relativo al citado precio.

a escritura pública, en el plazo de tres meses a contar de la fecha de la calificación definitiva, los contratos de compraventa celebrados con anterioridad a dicha calificación. Si la compraventa tuviera lugar con posterioridad a la calificación definitiva, dicho plazo se contará desde la firma del contrato (art. 15 del Real Decreto).

4. Tramitación: debe distinguirse entre la solicitud de calificación provisional y la solicitud de calificación definitiva (ambas, así como su concesión o no, están reguladas en los arts. 16 a 20 del Real Decreto).

Solicitud de calificación provisional: se presentará por el promotor en la Delegación provincial, acompañando, entre otros documentos, certificado del Registro de la Propiedad acreditativo de la titularidad del dominio de los terrenos y de la libertad de cargas. Transcurrido un mes desde la presentación sin que hubiera recaído resolución expresa, se considerará concedida la calificación provisional a todos los efectos.

Solicitud de calificación definitiva: los promotores dispondrán de un plazo de treinta meses, a partir de la obtención de la calificación provisional, para presentar la solicitud de calificación definitiva; a dicha solicitud deberá acompañarse, entre otros, documento justificativo de haberse practicado en el Registro de la Propiedad la inscripción de la obra nueva comenzada.

La Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a la vista de la solicitud y documentación acompañada, así como de la oportuna inspección de las obras, concederá o denegará, en el plazo máximo de tres meses, la calificación definitiva solicitada.

b) VPO de promoción pública.

Pueden resaltarse las siguientes especialidades:

1. Elementos personales.

Promotores serán, sin ánimo de lucro, el Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y aquellos entes públicos territoriales a quienes expresamente se atribuya esta competencia (art. 38 del Real Decreto).

Beneficiarios sólo podrán ser aquellas familias cuyos ingresos anuales sean inferiores al 25 por 100 del precio de venta de la vivienda (artículo 49 del Real Decreto).

2. Elementos reales.

En garantía del pago del precio aplazado se constituirá hipoteca sobre la finca vendida (art. 52 del Real Decreto).

3. Elementos formales.

Aunque nada dice al respecto el Real Decreto, la doctrina se mani-

fiesta a favor de la obligación de otorgamiento de escritura pública y de su inscripción en el Registro de la Propiedad (37).

4. Contenido.

Las viviendas de promoción pública sólo podrán transmitirse *inter vivos*, en segunda o sucesivas transmisiones, por los propietarios, cuando hubieran transcurrido cinco años desde la fecha del contrato de compraventa. Los entes públicos podrán ejercitar en estos casos los derechos de tanteo y retracto (art. 54 del Real Decreto).

Infracciones y sanciones: en los artículos 56 y siguientes del Real Decreto se especifican una serie de faltas leves, graves y muy graves, con sus correspondientes sanciones.

2) Régimen antiguo: VPO reguladas por el Reglamento del año 1968, Texto refundido de 1976 y Real Decreto-ley sobre viviendas sociales.

Clases de viviendas: con arreglo al Texto refundido de 12 de noviembre de 1976, las VPO se clasifican en dos grupos: primer grupo, aquellas para cuya financiación no se concede subvención, primas, auxilios o anticipos del Instituto Nacional de la Vivienda —que en virtud de Real Decreto-ley de 26 de septiembre de 1980 pasó a ser el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (38)—; y segundo grupo o viviendas sociales para las que se conceden determinados beneficios siempre que se dé la calificación objetiva y subjetiva que el Decreto sobre Viviendas Sociales de 16 de septiembre de 1976 establece.

Duración: cincuenta años (art. 100 del Reglamento de 24 de julio de 1968).

Limitaciones: se refieren fundamentalmente al uso y a los precios de venta y renta (39).

JUAN PABLO RUANO BORRELLA
Registrador de la Propiedad

(37) Según el Real Decreto de 18 de julio de 1980 y Orden ministerial de 17 de noviembre del mismo año sobre adjudicación de VPO de promoción pública del Estado o de sus organismos autónomos, «... los correspondientes contratos de compraventa o arrendamiento se formalizarán finalizada la construcción».

(38) Sin embargo, en la actualidad, y después de las sucesivas transferencias de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas, este Instituto ha quedado prácticamente vacío de contenido.

(39) Como principales limitaciones en cuanto a la utilización y uso, pueden destacarse: obligación de dedicar la vivienda a domicilio habitual y permanente, mantenerla en buen estado de conservación de higiene, no utilizarse para uso propio dos o más viviendas, etc.; en cuanto a las ventas, se establecen límites diferentes según que la calificación definitiva fuese anterior o posterior al 1 de enero de 1969 (fecha de entrada en vigor del Reglamento) o se tratase de edificios sometidos al Texto Refundido de 12 de noviembre de 1976. Además, sobre las viviendas del grupo segundo o sociales se establecen prohibiciones especiales, tales como no poder ser transmitidas *inter vivos* hasta transcurridos cinco años desde la fecha de su ocupación, haber obtenido previamente la descalificación de la misma, etc.