

Aspectos registrales de las parcelaciones y reparcelaciones*

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *Divisibilidad de terrenos. La parcela mínima.*—3. *Parcelación urbanística.*—4 *La reparcelación*

ABREVIATURAS USADAS:

CC = Código Civil.

EF = Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

LH = Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 (actualizada).

LPA = Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (actualizada).

LS = Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

RDU = Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo de la L. S., aprobado por Real Decreto 2787/1978, de 23 de junio.

REF = Reglamento para la ejecución de la Ley de Expropiación Forzosa. Decreto de 26 de abril de 1957.

RGU = Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo de la L. S., aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

RH = Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria. Decreto de 14 de febrero de 1947 (actualizado).

RPU = Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la L. S., aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

RR = Reglamento de Reparcelaciones. Decreto 1006, de 7 de abril de 1966.

I. INTRODUCCION

El artículo 1.º de la Ley Hipotecaria afirma cómo el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, en coordinación con lo dispuesto en el artículo 605 del Código Civil. Sobre esta base se ha definido el Derecho Inmobiliario Registral por

(*) El presente trabajo es la base de la conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local, Delegación de Valencia, el día 5 de noviembre de 1980.

AMORÓS GUARDIOLA (1) como aquel que regula de modo inmediato y primario el nacimiento, modificación, extinción y eficacia de las relaciones jurídicas registrales, y de modo general la organización y el funcionamiento del Registro de la Propiedad. De esta manera, LACRUZ BERDEJO (2) concluye que en el Registro se inmatriculan fincas, se inscriben títulos y se publican derechos. Esa publicidad servidora de la seguridad del tráfico jurídico supone en nuestro ordenamiento jurídico la garantía de que el titular de cada derecho, en las circunstancias que figuren en la inscripción, lo es de modo y forma que el adquirente (supuestas determinadas condiciones como la buena fe, onerosidad, etc.) debe ser protegido en su adquisición.

Pero la publicidad registral no basta, SUSTAETA (3) entiende ser necesaria una adecuada conexión con el Registro de los distintos medios de publicidad arbitrados por el ordenamiento urbanístico, y FUENTES SANCHÍZ (4) dice que sin exageraciones puede afirmarse no haber ningún otro medio mejor para asegurar las decisiones urbanísticas que el arroparla con los principios registrales.

La doctrina distingue el aspecto material y formal de la publicidad del Registro de la Propiedad. Como dice AMORÓS GUARDIOLA (5) el primero sustantivo, civil, predominantemente privado y el segundo más bien administrativo y público; pero la cuestión no es pacífica, pues al tratar de la inscripción de títulos en los que se configuran derechos privados surgen temas de Derecho Administrativo. La dificultad puede residir, probablemente, en la aporía de la distinción entre Derecho Privado y Derecho Público, que, como señalaba COSSÍO (6), pertenece al origen de sus normas, de sus fuentes, y no parece que pueda identificarse con las distinciones entre Derecho Civil, Mercantil, Administrativo, etc. Debe aceptarse que la protección que el Registro otorga es predominantemente privada; se organiza en atención a un interés individual, a la eficacia de un derecho subjetivo privado. Y siendo ello cierto, sin embargo el Registro de la Propiedad desempeña otra función importantísima, seña-

(1) AMORÓS GUARDIOLA: *Sobre el Derecho Inmobiliario Registral y su posible autonomía*, Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1967, pág. 43.

(2) LACRUZ BERDEJO y SANCHO REBULLIDA: *Derecho Inmobiliario Registral*, Editorial Bosch, Barcelona, 1968, págs. 64 y ss.

(3) SUSTAETA: *Propiedad y Urbanismo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1976, páginas 458 y ss.

(45) FUENTES SANCHÍZ: *En torno al Urbanismo, Política del suelo y Registro de la Propiedad*, Colegio Nacional de Registradores, Madrid, 1965, y *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 422, 1973.

(5) AMORÓS GUARDIOLA, citado, pág. 77.

(6) COSSÍO: *Instituciones de Derecho Civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

lada, entre otros, por GONZÁLEZ PÉREZ y LÓPEZ MEDEL (7), cual es su configuración como un servicio público, cuya organización compete, consecuentemente, al Derecho Administrativo.

El desarrollo de una ciencia, que podemos calificar de nueva, cual es el Urbanismo ha supuesto para el Registro de la Propiedad nuevos cometidos y funciones de colaboración en orden a la obtención de los objetivos del Urbanismo.

En nuestro caso, las figuras de la parcelación y reparcelación vienen determinadas por exigencias del planeamiento urbanístico, sin que quepa confundir ambas figuras, como ha señalado CORELLA MONEDERO (8), ya que suponen dos actividades independientes, aunque tengan un tronco común y una finalidad remota en cierto modo también común, cual es la de preparar el terreno para que una de las finalidades del planeamiento, la edificación y sus circunstancias, se pueda realizar.

La doctrina ha señalado se trata de instituciones distintas. Así podemos citar a CARCELLER, MARCOS JIMÉNEZ (9), etc., aunque existan elementos comunes a ambas, como el concepto de parcela indivisible (art. 95, UNO, LS), pues si evidentemente la reparcelación significa una nueva división no es preciso que ésta sea una parcelación urbanística, sino que se refiere normalmente a una situación anterior al planeamiento o a cualquier modificación del mismo. La reparcelación actuará sobre la parcelación urbanística cuando con posterioridad a la misma se ha producido una modificación del plan o norma urbanística aplicable y se dan los supuestos para que opere la reparcelación, esto es, la necesidad de distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularización de las fincas y situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al Plan, como señala el apartado DOS, del artículo 97, LS. Incluso en el aspecto procesal quedan netamente diferenciadas al exigir el artículo 96, DOS, LS, que toda parcelación urbanística quede sujeta a la licencia y toda reparcelación a la aprobación del proyecto correspondiente.

GARCÍA DE ENTERRÍA (10) pone de manifiesto cómo la reparcelación viene a constituir la pieza clave del sistema de justa distribución de

(7) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, Madrid, 1977, págs. 1133 y ss.

LÓPEZ MEDEL: *Modernas orientaciones del Registro de la Propiedad*, Publicaciones del I Centenario de la Ley Hipotecaria, Madrid, 1961.

(8) CORELLA MONEDERO: *La reparcelación, su naturaleza jurídica y su práctica*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

(9) CARCELLER: *Reparcelación y compensación en la gestión urbanística*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1980, pág. 104.

MARCOS JIMÉNEZ: *Parcelaciones y reparcelaciones y el Registro de la Propiedad*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1976, pág. 229.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1979, págs. 430 y ss.

beneficios y cargas, pero no es la única, pues, como él mismo señala, la Ley de Reforma de la LS de 1975 introduce el llamado «aprovechamiento medio» como exigencia del planeamiento a nivel de Plan General Municipal, y en su caso Programas de Actuación Urbanística, como establece el artículo 12, DOS, b), LS, y el artículo 30 del RPU para el suelo urbanizable programado.

Parece, por tanto, que la técnica de la reparcelación es la prevista para suelo urbano, mientras que la del aprovechamiento medio lo es para el suelo urbanizable, pues los Programas de Actuación Urbanística la incorporarán, en su caso, para la conversión del no programado en programado.

La conexión entre la normativa urbanística y el Registro de la Propiedad viene establecida con carácter general en el artículo 221 LS, al afirmar que los actos administrativos, que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en esta Ley, podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria. Como ha señalado FUENTES SANCHÍZ (11), la actuación urbanística tiene para su desarrollo y garantía un solo instrumento cual es el Registro de la Propiedad que, si en sus comienzos protegía al propietario frente a intrusiones de su derecho, sirvió más tarde para asegurar el cumplimiento de disposiciones estatales y hoy sirve, sin distinción, en el fiel de la balanza al interés público y privado. GONZÁLEZ PÉREZ (12) destaca como primer problema que plantea la anotación o inscripción de los actos administrativos producidos a consecuencia de la actuación urbanística, cual sea el título que les dé acceso al Registro. El artículo 3 LH determina que títulos inscribibles son aquellos consignados en escritura pública, ejecutoria o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma que prescriben los Reglamentos. Interesa la mención del concepto de documento auténtico que establece el artículo 34 RH, al decir que están expedidos por el Gobierno o por autoridad o funcionario competente para darlos y deben hacer fe por sí solos. Todos estos instrumentos se contemplan en la legislación urbanística, por ejemplo: las escrituras públicas se citan en el artículo 96, TRES, LS; las resoluciones judiciales en el artículo 101, TRES, LS; los actos administrativos en el artículo 95, TRES, LS; etcétera.

Finalmente es necesaria una breve referencia dentro de esta introducción a la clase de asientos que se practican en el Registro y que enumera el artículo 41 RH. Serán estos los asientos de presentación de documentos en el libro de Diario, pórtico de entrada al Registro (art. 248 y 258 LH); los asientos de inscripción en sentido estricto como asiento

(11) FUENTES SANCHÍZ, citado, págs. 13 y ss.

(12) GONZÁLEZ PÉREZ, citado, pág. 1134.

principal donde accede al Registro la constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales; las anotaciones preventivas como asientos para determinar, entre otras funciones, situaciones futuras y afectar las inscripciones existentes, sin perjuicio de su configuración como asientos preparatorios de nuevos asientos de inscripción y de inmatriculación; el asiento de cancelación para reflejar básicamente la extinción de un derecho; y las notas marginales para consignar circunstancias que afecten a una situación jurídica registral como la concesión de algunas licencias urbanísticas, siendo buen ejemplo las que se refieren al agotamiento total o parcial del volumen edificable del artículo 95 LS.

II. DIVISIBILIDAD DE TERRENOS. LA PARCELA UNICA

Junto al precepto general del artículo 221 LS, existen en la legislación urbanística disposiciones que específicamente se refieren a las conexiones entre las parcelaciones y reparcelaciones de un lado y el Registro de la Propiedad de otro.

Un precepto común a ambas figuras urbanísticas, como ya se ha dicho, es el artículo 95 LS relativo al concepto de parcela indivisible. El número DOS del citado artículo establece que 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 que detalla el número UNO del mismo artículo, según el cual 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 adquieren 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.

La primera cuestión que se plantea —aparte una cierta perplejidad que no hemos sabido desvelar, pues posiblemente sobran los *a)* y *b)* citados por encontrarse incluidos ambos en el apartado *c)*—, es lo que debe entenderse por divisibilidad. Parece que lo prohibido es la que podríamos llamar divisibilidad a efectos urbanísticos, pero no la divisibilidad material de la finca por razones no urbanísticas como división de cosa común, partición hereditaria u otros supuestos jurídicos; por ello podría entenderse que la constancia notarial y registral deberían estar referidas a la indivisibilidad urbanística. Entre otras, por las siguientes razones: El supuesto de nulidad absoluta se contempla en el artículo 188, DOS, LS, que hace referencia a la infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los Planes, que se confirma en el artículo 41 RDU. Sin embargo, esa nulidad de pleno derecho no se dice de la divisibilidad contemplada en el artículo 95 LS. Es más, el contenido del artículo 62 LS obliga al que enajenare terrenos no susceptibles de edificación a hacer constar esa calificación en el correspondiente título de enajenación; y más específicamente el artículo 96, CUATRO, LS, establece que en ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en los lotes resultantes de parcelación o reparcelación efectuada con infracción de las disposiciones del artículo 95 LS, afirmación ratificada en el artículo 63, RDU. La consecuencia es que la divisibilidad material parece posible, aunque desde el ángulo urbanístico conlleva prohibición de edificar en las mismas. Por ello, consideraciones de la doctrina, como NÚÑEZ RUIZ (13), que configura la prohibición de división como una prohibición de disponer, o bien como una medida de policía o bien como una limitación de la propiedad urbanística, y del mismo modo el Profesor Díez PICAZO (14) y MARCOS JIMÉNEZ (15), que lo entienden como limitación de la facultad de disposición parece deben ser matizadas. La división material es válida, no se conduce su nulidad, sin embargo resulta ineficaz a los efectos urbanísticos al traducirse en una prohibición de edificar. Pudiera afirmarse posiblemente que se trata de una suspensión del contenido urbanístico que lleva en sí la propiedad urbana, lo cual, no obstante, no sería impedimento para su recuperación mediante la agregación de ese lote en el futuro a otros colindantes que sumarán una superficie igual, al menos, a la parcela urbanística mínima. Como dice LASO MARTÍNEZ (16), «es natural que las instituciones de

(13) NÚÑEZ RUIZ: *Derecho Urbanístico español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1966, página 473.

(14) Díez PICAZO: «Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico*, 1971, núm. 23, pág. 15.

(15) MARCOS JIMÉNEZ, citado, pág. 107.

(16) LASO MARTÍNEZ, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, septiembre-octubre 1975, pág. 1054.

publicidad inmobiliaria, puesto que el urbanismo recae por definición sobre los bienes inmuebles, se planteen, por una parte, la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por la Legislación Urbanística, y de otra, la apremiante e imperiosa exigencia de no defraudar las necesidades sociales actualmente creadas. Y ello significa que la traducción documental de una manifestación de voluntad dirigida a formalizar la división en lotes de un terreno cuya titularidad se ostenta, en su más pura dimensión civil, carece de toda otra trascendencia y, por tanto, será válido el acto en sí, si no le afectan cualquiera de los vicios o defectos señalados por la legislación sustantiva.

De otro lado el concepto técnico registral de divisibilidad es distinto al de segregación. La lectura de los artículos 46 a 50 del RH así lo hacen constar. La LS no ignora estos términos. Los artículos 94 LS sobre parcelación y 97 LS sobre reparcelación contemplan el concepto de división; el fenómeno de la segregación la contempla el apartado c) del artículo 95 LS. ¿Quiere ello decir que los Notarios y Registradores podrán segregar pero no dividir? El contexto del artículo 95, UNO, c), LS, parece admitirlo cuando se manifiesta la posibilidad de agrupación a terrenos colindantes y formar una nueva finca, pero no exige que sea simultáneamente como establece el apartado b) del mismo artículo y número. Sin embargo parece que esta interpretación literal debe ser desechada y desde una perspectiva sistemática entender como equivalentes los términos de división y segregación, aunque es manifiesta la deficiente redacción del citado artículo 95.

Otro problema que se plantea es el de determinar cuál sea la parcela mínima. Por supuesto el Plan o norma ha de proceder a dicha determinación. MARCOS JIMÉNEZ (17) había señalado la dificultad de ese conocimiento por la deficiente publicidad y publicación de los Planes y demás normas urbanísticas, que, como señala el artículo 44 LS, se limitará a la publicación de los acuerdos aprobatorios en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de la respectiva provincia. Evidentemente el contenido del Plan o norma no es publicado, lo que añadido, según expone GARCÍA DE ENTERRÍA (18), a que no es nada infrecuente que la consulta en el Ayuntamiento resulte muy difícil y prolija, planteaba serios problemas a Notarios y Registradores que debían exigir para escrituras de división de terrenos el otorgamiento de licencia que los Notarios deberían testimoniar (art. 96, TRES, LS).

Parece que el programa informativo es hoy más claro en base a lo

(17) MARCOS JIMÉNEZ, citado, pág. 113.

(18) GARCÍA DE ENTERRÍA: «Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico». Conferencia dada en el Colegio Nacional de Registradores, Madrid, 1973.

que disponen los artículos 164 y 165 RPU, en desarrollo del artículo 55 LS, sobre la publicidad de los planes, al establecer que en los locales municipales existirán dependencias abiertas cuatro horas diarias al menos al público donde se podrá disponer de un ejemplar completo de los instrumentos de planeamiento, pudiendo los particulares solicitar, siempre por escrito, la información del régimen urbanístico aplicable a una finca, polígono o sector.

Ahora los Notarios y Registradores podrán adoptar la solución de exigir la correspondiente información municipal que los particulares podrán facilitarles en base a lo dispuesto en el citado artículo 165 RPU, sin perjuicio de coordinaciones más directas entre Ayuntamientos de una parte y Colegios Notariales, así como el Nacional de Registradores, de otra.

El artículo 95, UNO, *d*), LS, contempla el supuesto del agotamiento del volumen edificable sobre una parcela e, incluso, cuando no se agotare el volumen permitido y la porción restante no fuere suficiente para nueva construcción en el resto de la parcela. En este supuesto, al otorgarse la licencia de edificación se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la parcela, por disposición del número TRES del mismo artículo. La comunicación parece corresponde hacerla al órgano expendedor de la licencia de edificación y ello exonera de responsabilidad al Registrador. Supone la constancia registral del volumen de edificabilidad, mediante la correspondiente nota marginal. Lo que no parece admisible es la posibilidad de transferencia de dicho volumen de una finca a otra. El mismo es una cualidad urbanística de la finca y, por voluntad privada, es intransmisible, pues supondría conculcar el ordenamiento urbanístico. Cuestión totalmente distinta es que la finca se divida y a cada porción resultante se le pueda adjudicar un volumen de edificabilidad dentro del respeto a la norma urbanística. El fenómeno también podría ser posible por agrupación de lotes no edificables, por porciones de volumen que a consecuencia de la agrupación permitiera la norma urbanística su edificación.

III. PARCELACION URBANISTICA

El artículo 96, DOS, LS establece que toda parcelación quedará sujeta a licencia, y el apartado TRES del mismo artículo, que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, división de terrenos en que se acredite el otorgamiento de la licencia que los primeros deberán testimoniar en el documento.

Prescindiendo de las consideraciones que se ofrecen del contenido

del apartado UNO, referido a la aprobación del Plan general para poder efectuar parcelaciones urbanísticas en suelo urbano, o en la aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente para el suelo urbanizable, pues ello no es objeto de nuestro estudio, solamente nos permitimos manifestar con carácter previo y de acuerdo con la mejor doctrina y jurisprudencia del Tribunal Supremo (17 nov. 1962; 23 mar. 1968) que el contenido de dicho apartado deberá entenderse ampliado con la enumeración realizada en el artículo 178, DOS, LS, esto es, de los Programas de Actuación Urbanística y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como las ordenanzas municipales y con las previsiones de la LS. De igual modo, el concepto de licencia municipal pertenece al campo del Derecho administrativo que la doctrina (NÚÑEZ RUIZ, GONZÁLEZ BERENGUER, PÉREZ GONZÁLEZ, GARCÍA ENTERRÍA, etc.) y la jurisprudencia (TS en sus SS de 17 diciembre 1959, 3 y 5 de mayo 1971, 10 diciembre 1960, 9 febrero de 1971, etc.) han configurado como un acto de autorización reglado, esto es, no son concesiones discrecionales.

Lo que afirma el artículo 96, CUATRO, LS, es que no se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de las disposiciones de dicho artículo y del anterior, y su consecuencia es la necesidad de que se testimonie la licencia municipal en la correspondiente escritura autorizada por el Notario. Sin embargo, un problema que se plantea es la posibilidad de obtención de licencia por silencio administrativo, cuestión prevista por mención del artículo 165, DOS, LS, de 12 de mayo de 1956) y el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales de 17 de junio de 1955, silencio administrativo también recogido en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo, siempre que ese silencio positivo no contradiga prescripciones de la LS, Planes, Programas y en su caso normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, como dispone en el artículo 178, TRES, LS, que contempla dicha posibilidad. El silencio administrativo puede plantear serios problemas, como ha señalado BOQUERA OLIVER (19), y no es bien visto por la doctrina, señalando GÓMEZ FERRER MORANT (20) la conveniencia de suprimir ese silencio positivo por poder constituir una vía para conseguir incumplir la ordenación vigente sin sanción alguna. Ciertamente que, como se ha dicho, el artículo 178, TRES, LS supone un freno a tal incumplimiento, pero, en definitiva, la cuestión es que la licencia municipal por silencio administrativo se puede obtener, planteándose el problema de su testimonio en la escritura notarial.

(19) BOQUERA OLIVER: «Algunas dificultades de la actual regulación del silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 30, págs. 85 y ss.

(20) GÓMEZ FERRER MORANT: «Algunos problemas en materia de licencias municipales de edificación», *Revista de Derecho Urbanístico*, 1972, núm. 30, pág. 66.

MARCOS JIMÉNEZ (21), recoge la solución del Derecho Alemán (art. 23, DOS, de la Ley alemana de 23 de junio de 1960) (22), según el cual el Departamento de Autorización deberá extender un certificado acerca de ese extremo, pero duda dicho autor, y le damos la razón, de que dicha fórmula está prevista en nuestra legislación. La solución parece podría ser la de justificar ante Notario el procedimiento que ha dado lugar a dicha concesión tácita, sin desconocer los posibles abusos o fraudes por parte del presunto favorecido, pero eliminando así la responsabilidad del Notario y Registrador, responsabilidad que recaería sobre el compareciente en la escritura por falsedad en documento público.

¿Qué valor tendría la parcelación sin licencia? Anteriormente hemos expuesto nuestros criterios sobre las consecuencias de la divisibilidad y cómo ello constituía una situación de ineficacia urbanística por las razones expuestas. El artículo 6 del Código Civil habla de nulidad de los actos contrarios a las normas imperativas y prohibitivas, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto en caso de contravención. La nulidad o anulabilidad son, entre otros, términos de una clasificación cuyo género podría llamarse ineficacia del acto jurídico. Por razones obvias no es este el tema del presente estudio. Digamos, sin embargo, que la ineficacia es, en definitiva, una sanción a un acto jurídico y se ha visto cuál era la sanción establecida en el artículo 96, CUATRO, LS citado: La de no considerar en ningún caso como solares, ni permitir edificar en los lotes resultantes, de una parcelación realizada sin licencia. La idea de que la obtención posterior de la licencia supondría la convalidación de lo hecho, a salvo posibles indemnizaciones entre personas relacionadas en esta situación jurídica, parece llevar a la conclusión de que no puede considerarse una ineficacia radical o absoluta, sino relativa. A mayor abundamiento cabría preguntarse qué sucedería si a pesar de todo, se edificara en dichos lotes. El artículo 185 LS, en relación con el artículo 184, DOS y TRES, LS, establecen que cuando hubieran transcurrido más de cuatro años (23) desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia, no se procederá a la demolición; por el contrario, el artículo 225 LS establece un sistema de sanciones que confirma lo que se acaba de decir y corroboran los artículos 29 a 33 RDU. Por ello no parece se pueda hablar de ineficacia absoluta, sino de ineficacia relativa y funcional.

Otra cuestión ligada con la anterior viene de la consideración del artículo 62 LS al decir que el que enajenare terrenos no susceptibles de edificación deberá hacer constar expresamente esta calificación en el

(21) MARCOS JIMÉNEZ, citado, pág. 190.

(22) «Bundesbaugesetz o ley federal de Ordenación Urbana o de construcción» (*Revista de Administración Pública*, núm. 33, septiembre-octubre 1960, pág. 315).

(23) Modificación introducida por Real Decreto-ley de 16 de octubre de 1981.

correspondiente título de enajenación, facultando al adquirente, en caso contrario, para resolver el contrato en el plazo de un año a contar de la fecha de su otorgamiento y exigir la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado, lo que con anterioridad a la modificación del RH por el Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre, conducía a la aplicación del artículo 98 RH, que en sus párrafos 3.º y 4.º decía lo siguiente:

«Cuando las leyes u otras disposiciones impongan como requisito para otorgar o inscribir determinado título, la autorización, licencia, aprobación o cualesquiera otra intervención de una autoridad u organismo administrativo..., 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. Practicada la inscripción, si se presenta el documento justificativo, se hará constar por nota marginal. Transcurrido el indicado plazo sin haberse presentado, se cancelará el asiento por nota marginal.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, deberá denegarse la inscripción cuando una ley sancione expresamente la omisión del requisito que preceptúe con la nulidad absoluta del acto o de su inscripción».

La existencia del artículo citado se criticaba por considerarlo atentatorio contra el principio de legalidad que impone la técnica registral. ROCA SASTRE lo justifica (24) por tratarse de una norma de circunstancias, aunque de un gran sentido práctico en supuestos que imponen la autorización o aprobación por la Administración como requisito para la inscripción en el Registro de la Propiedad.

En la redacción actual del artículo 98 RH, al suprimirse los dos últimos párrafos de dicho artículo por la reforma citada de 12 de noviembre de 1982, parece que el Registrador pueda considerar como falta de legalidad la carencia de licencia a que se refería el derogado párrafo tercero de dicho artículo, sin perjuicio de la rescisión del contrato en el plazo de un año de la fecha de su otorgamiento, y a exigir la devolución del precio con sus intereses, según el artículo 1295 del Código Civil, y con la exigencia posible de indemnización de daños y perjuicios señalada en el artículo 62 LS.

(24) ROCA SASTRE: *Suplemento al Derecho Hipotecario*, Ed. Bosch, Barcelona, 1960.

IV. LA REPARCELACION

El concepto de reparcelación urbanística contenido en el artículo 97, UNO, LS queda ampliado en el artículo 71, UNO, RGU, al incluir entre los adjudicatarios a la Administración competente en la parte que corresponda conforme a la LS y al Plan. Aquella agrupación e integración de las fincas, comprendidas en un polígono o unidad de actuación, para su nueva división ajustada al Plan y adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios primitivos en forma proporcional a sus respectivos derechos, en que básicamente consiste el fenómeno de la reparcelación, tiene señalado su objeto en el artículo 97, DOS, LS, y artículo 72 RGU, al decir:

- a) La distribución justa entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística.
- b) La regulación de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento.
- c) La situación sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento establecido por el Plan.
- d) La localización sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante, cuando se trate de suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística.

La reparcelación supone, por tanto, una necesaria conexión con el Registro de la Propiedad. Los aspectos más interesantes de esta relación vienen posiblemente dados por el proceso de integración de las fincas y derechos objeto de la reparcelación, y su nueva distribución y adjudicación, con los efectos jurídicos reales derivados de tales operaciones y de las prescripciones de la normativa vigente. Esa conexión puede estudiarse en las siguientes fases.

Primera. Certificación registral de titularidades y cargas

El artículo 102 RGU dice así:

1. Una vez iniciado el expediente de reparcelación la Administración actuando deberá recabar de oficio, del Registrador de la Propiedad correspondiente, certificación de titularidad y cargas de todas las fincas incluidas en la unidad de reparcelación.

2. El Registrador, al mismo tiempo que expide las certificaciones antedichas, extenderá al margen de cada finca nota expresiva del organismo actuante y fecha de iniciación del expediente de reparcelación.

3. La nota marginal expresada en el apartado anterior solamente producirá el efecto de que los interesados que hagan costar su derecho en el Registro con posterioridad a ella no tendrán que ser citados preceptivamente en el expediente. No obstante, si se personasen en el mismo, seguirán con ellos las sucesivas actuaciones.

La afirmación de que la nota marginal no producirá más efecto que el no citar preceptivamente a los interesados posteriores llegados al Registro merece ser matizada, pues, evidentemente, sirve en primer lugar la certificación expedida para dar a conocer al órgano actuante los titulares con los que ha de seguir, al menos inicialmente, el procedimiento. Debe tenerse presente que el artículo 38 LH establece la presunción, a todos los efectos legales, de que los derechos inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. Constituye la base de actuación futura en cuanto a titularidades para la redacción del proyecto de reparcelación (art. 106 RGU) y para la formalización de inscripción de las nuevas fincas resultantes de la reparcelación (art. 113 y 114 RGU), así como para que se puedan producir los procedimientos abreviados de reparcelación voluntaria (artículo 115 RGU), reparcelación simplemente económica (art. 116, c, RGU) y normalización de fincas (art. 119.2 RGU).

Sin embargo no se impide la comparecencia en el expediente de los titulares que hubieran ingresado en el Registro con posterioridad a la fecha de la expedición de la certificación registral (último inciso, artículo 102.3 RGU) e incluso cuando hubiera discrepancia en orden a las titularidades de los derechos, al afirmar el artículo 103.4 RGU que tal discrepancia se resolverá por los Tribunales ordinarios, calificándose en el proyecto de reparcelación tal titularidad de dudosa o litigiosa y asumiendo la Administración actuante la representación de los derechos e intereses de esas titularidades a efectos de tramitación del expediente.

Debe considerarse que el problema puede resultar complejo, pues las titularidades no han de ser necesariamente de dominio. El artículo 76 RGU menciona a los propietarios titulares de derechos reales, los arrendatarios rústicos y urbanos y a cualesquiera otros interesados, para cuya determinación quizá fuera procedente recurrir al criterio que facilita el artículo 23 LPA. La naturaleza del Derecho público en la reparcelación se muestra en el que podríamos llamar carácter agresivo del artículo 76.3 RGU, al decir que las disposiciones se aplicarán no obstante defectos de capacidad, limitación de la facultad de disponer o

demás circunstancias que condicionen o prohíban las transmisiones de las fincas en situación normal.

Indudablemente, como señala CARCELLER (25), las funciones representativas del Ministerio Fiscal y la consignación de cantidades en la Caja General de Depósitos, que se decían en el Reglamento de Reparcelaciones (art. 2) de 7 de abril de 1966, deben considerarse vigentes.

Pero indudablemente la nota marginal a que se refiere el artículo 102 RGU es la nota marginal del artículo 32 RH, cuya importancia tuvo ya ocasión de destacar (26), pues aunque el RGU no lo cita directamente como lo hacía el artículo 21 RR (que se refería «a la nota marginal prevenida a efectos expropiatorios») es lo cierto que el artículo 102, DOS, LS declara como normas supletorias de la reparcelación las de la expropiación forzosa. Y ello supone que la nota marginal sea un asiento de afección, libera a la Administración de citar a los titulares posteriores, aunque si se personaren se seguirá con ellos el expediente.

El RGU no adopta una solución al problema de cuando la finca no estuviere inscrita en el Registro de la Propiedad. El RR, en su artículo 21, decía que se extendería anotación preventiva, cuyo carácter, en opinión de NÚÑEZ RUIZ (27), es análogo a la que contempla el artículo 274 RH para el expediente de dominio cuya solución adopta el artículo 60 REF, cuya supletoriedad ya ha sido establecida.

La duración de la nota marginal será de tres años, la que se cancelará por caducidad (art. 32.1 RH), y la misma solución parece debe adoptarse para la anotación preventiva, como señalaba el artículo 21 RR.

El artículo 97 LS, al definir la reparcelación, utiliza el término de agrupación o integración. Realmente tal operación no coincide con el concepto técnico de agrupación de fincas que nos viene dado por los artículos 44 y 45 RH y ss., que supone la creación de una finca nueva con una nueva descripción registral bajo número diferente, y siempre que pertenezcan las fincas agrupadas a un solo dueño o varios pro indiviso. La certificación registral del artículo 102 RGU será uno de los elementos, junto a los títulos de propiedad y declaraciones a que se refiere el artículo 103.1 RGU, que formará parte del expediente de reparcelación y, por supuesto, del proyecto de reparcelación (art. 82 RGU), a que se refieren principalmente los artículos 106 y 107 RGU. Hasta que se produzca la aprobación definitiva de la reparcelación no será necesaria ninguna otra conexión con el Registro (salvo naturalmente los supuestos de

(25) CARCELLER, citado, pág. 152.

(26) «Las expropiaciones urbanísticas y el artículo 32 del Reglamento Hipotecario», *Revista de Derecho Urbanístico*, julio-agosto-septiembre 1975.

(27) NÚÑEZ RUIZ: *Derecho Urbanístico español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1966.

impugnaciones a consecuencia de los cuales se aporten certificaciones registrales que puedan ocasionar anotaciones preventivas o notas marginales, art. 78 RGU) y las fincas afectadas seguirán en el Registro de la Propiedad con sólo, como decimos, esa afección derivada de una nota marginal caducable de oficio a los tres años de su vigencia. Por tanto, no se produce ninguna agrupación de fincas en el Registro.

Segunda. Acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación

Cuando es firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación, el artículo 113 RGU dispone que el organismo que lo hubiere adoptado procederá a otorgar escritura pública o a expedir documento con las debidas solemnidades, y protocolizado notarialmente, en el que deberá constar, según el artículo 113.1, a) y b), lo siguiente:

a) Descripción de las propiedades antiguas, según los títulos aportados, con las correcciones pertinentes, 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 fuera 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 el que lo fueren.

Se expresará respecto a cada finca la antigua a que corresponda o el derecho que dé 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.

Es de ver cómo las fincas y derechos primitivos no pierden necesariamente su identidad. Además, dicha escritura o documento se inscribe en el Registro de la Propiedad (art. 113.2 RGU), con lo que se cierra el ciclo de conexión entre reparcelación y Registro; produciéndose la inscripción de la forma prevista en el art. 114 RGU.

Dice así:

a) Se cancelarán las hojas registrables correspondientes a las antiguas fincas reparceladas con extinción de todos los derechos incompatibles con la ejecución del planeamiento. En las fincas que se corresponden con otras resultantes se hará expresa indicación de la nueva hoja registral que se abra a la correlativa finca resultante. En la misma forma se cancelarán las hojas registrales correspondientes a las fincas ocupadas para la ejecución de los sistemas generales cuando sus titulares fuesen adjudicatarios en la unidad reparcelada.

b) Se abrirá nueva hoja registral a todas y cada una de las fincas resultantes adjudicadas, incluso las que lo sean en favor del Patrimonio Municipal del suelo o estén afectadas a cualquier servicio público.

c) En la inscripción de fincas resultantes que se corresponda con otras anteriores inscritas se hará expresa indicación de la hoja registral cancelada por efecto de la reparcelación.

d) En las restantes se practicará un asiento de primera inscripción.

Por tanto cuando haya correspondencia entre fincas resultantes con otras anteriormente inscritas se expresará la cancelación de la antigua en la nueva y de la nueva en la antigua; correspondencia entre las fincas que, además, viene aconsejada por los artículos 87 a 97 RGU, concretamente en el artículo 95.1 RGU.

De otro lado, el artículo 103.3 RGU hace prevalecer la realidad extrarregistral sobre la registral, aunque de forma indirecta (normalmente títulos inscritos).

La consecuencia es que no se trata de una agrupación de fincas como ya hemos dicho, puesto que se abre directamente una nueva hoja registral a cada finca resultante, las fincas no pertenecen a un solo propietario o varios pro indiviso, y se prescinde de los asientos del Registro ante una realidad extrarregistral diferente.

Ello puede resultar peligroso. Si el Registro de la Propiedad es nuestro máximo exponente de la seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario, cuando en procedimientos administrativos necesitemos de él, ante situaciones extrarregistrales diferentes de las registradas no debe adoptarse la solución de hacer prevalecer la primera sobre la segunda, sino, simultáneamente, proceder a la rectificación del Registro arbitrando los procedimientos legales para ello.

En las fincas resultantes que no tengan ninguna correspondencia con las antiguas, al practicar un asiento de primera inscripción posiblemente nos encontremos ante un nuevo supuesto de inmatriculación de fincas en el Registro.

No parece que pueda afirmarse, en consecuencia, la existencia de un proceso registral de agrupación y segregación de fincas. Más bien un proceso *per saltum*, evidentemente menos técnico. Existe un proceso administrativo integrador y extrarregistral que únicamente provoca en el Registro notas de afección a causa de las certificaciones registrales expedidas y que, solamente, cuando el proceso administrativo citado está terminado provoca, *ope legis*, modificaciones registrales en las fincas afectadas dentro de una serie que puede llevar desde la conservación de la finca primitiva (artículo 92 RGU) hasta encontrarse con un instrumento inmatriculador de fincas en el Registro (art. 114, *d*), RGU). El contenido del artículo 122.1 y 2 RGU es significativo al respecto.

Parece recordarnos el procedimiento de concentración parcelaria.

Tercera. Efectos jurídicos reales de la reparcelación

En un intento de sistematización de los mismos podríamos distinguir.

1.º Supuesto de subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas. Se produce el efecto subrogatorio por disposición del artículo 100, UNO, *b*), LS, en base al acuerdo reparcelatorio, siempre que quede claramente establecida la correspondencia entre unas y otras (art. 122.1 RGU), quedando referidas las titularidades existentes, sin solución de continuidad, a las correlativas fincas resultantes adjudicadas, en su mismo estado y condiciones (art. 122.2 RGU).

Si los derechos y cargas existentes sobre las parcelas antiguas fueran compatibles con el planeamiento, las mismas subsistirán, y por extensión parece que el acuerdo reparcelatorio lo declarará así (art. 114, *c*) RGU).

Si no se estimasen compatibles con el planeamiento, con la nueva situación o característica de la finca, el Registrador (art. 101, TRES, LS) se limitará a hacerlo constar en el correspondiente asiento y las partes interesadas podrán acudir al Juzgado para solicitar la declaración de compatibilidad e incompatibilidad de las cargas y gravámenes sobre las fincas nuevas, y en este último supuesto, su transformación en un derecho de créditos con garantía hipotecaria sobre la finca nueva, en la cuantía en que la carga fuere justipreciada. Aclara el artículo 123.1 RGU que el acuerdo de reparcelación deberá declarar la incompatibilidad y fijar la indemnización correspondiente sin perjuicio de que, en su día, resuelvan los Tribunales ordinarios lo procedente. Si de algún modo existe discrepancia con el criterio del Registro (puede estimarse alguna incompatibilidad no declarada), nos encontraríamos ante un supuesto en cierto

modo clásico, pues el acuerdo consta en escritura notarial o en documento protocolizado notarialmente.

2.º Supuesto de fincas en las que no opere el principio de subrogación real. En este caso el acuerdo constituirá un título de adquisición originaria a favor de los adjudicatarios y éstos recibirán la plena propiedad de aquélla libre de toda carga que no se derive del propio acuerdo (art. 122.3 RGU), lo que igualmente se aplicará a supuestos pro indiviso o con modificación sustancial de las condiciones de la primitiva titularidad (art. 122.4 RGU). En este caso el acuerdo de reparcelación deberá declararlo (art. 123.3 RGU). Acuerdo que tendrá el mismo efecto que el acta de ocupación a efectos expropiatorios (art. 125 RGU), esto es, ser título bastante para que en el Registro se cancelen las cargas y gravámenes, y demás derechos reales de toda clase, a que estuviera afecta la finca. Los artículos 98 y 99 RGU consideran como gastos de urbanización la extinción de estos derechos y cargas cuya tasación se producirá en el propio proyecto de reparcelación, con arreglo a las normas que rigen la expropiación forzosa (art. 98.3 RGU).

3.º Cesión de dominio al municipio en que se actúe de todos los terrenos de cesión obligatoria, que viene impuesta por el artículo 100, UNO, *a*), LS, y el artículo 124 RGU, en pleno dominio y libre de cargas, para su incorporación al Patrimonio municipal del Suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo, o bien al dominio público municipal.

4.º Afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes a la reparcelación, que viene establecida por el artículo 100, UNO, *c*), LS, y desarrolla el artículo 126 RGU (aunque se menciona ya en el art. 114, *e*), RGU). Se determina que esta afección será preferente a cualquier otra y a todas las hipotecas y cargas anteriores, excepto los créditos en favor del Estado a que se refiere el artículo 1923, número 1.º, del Código Civil y a aquellos otros en favor del Estado que estén vencidos, no satisfechos, y se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la afección por reparcelación.

Esta se podrá cancelar acompañando certificación del órgano actuante de estar pagada la cuenta de liquidación definitiva de la finca correspondiente, y caducará a los dos años de haberse hecho constar el saldo de la liquidación.

Todo lo anterior ofrece comentarios que no es posible realizar por no ser el tema específico que nos ocupa. Podría pensarse en la necesidad de una revisión del artículo 1923 del Código Civil al existir supuestos como el aquí contemplado o el privilegiado del artículo 9, 5.º, de la Ley

de Propiedad Horizontal, al no ser suficiente los números 1.º y 2.º de dicho artículo en relación con el resto de su contenido y, sobre todo, por la autonomía del crédito hipotecario.

Finalmente cabe decir que los actos de disposición del titular sobre las fincas sometidas a reparcelación, en orden a las limitaciones y deberes instituidos, operan la subrogación del adquirente en el lugar y puesto del anterior propietario, como señala el artículo 88 LS. Las licencias de edificación no podrán concederse, de otro lado, hasta no ser firme el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, según el artículo 186.4 RGU, completando lo establecido en el artículo 96, DOS, LS.

La necesaria coordinación entre reparcelación y Registro resulta de todo punto necesaria, siendo los instrumentos técnicos de que disponemos útiles, con alguna corrección de importancia que se precisa. Pero, en definitiva, se dispone de medios para hacer del urbanismo no una simple teoría, sino una realidad cada vez más exigida por nuestro tiempo.

La preocupación por estas cuestiones en la doctrina y entre los profesionales es cada vez mayor. Si el Ayuntamiento no concede la licencia correspondiente, el Notario y Registrador pueden, posiblemente, ante la redacción del artículo 96 LS, salvar su responsabilidad dejando constancia de tal circunstancia, la posibilidad de obtenerla por silencio administrativo y, en todo caso, la consideración de la facultad concedida al adquirente para resolver el contrato en el plazo de un año a contar de la fecha del otorgamiento de la escritura y exigir la indemnización de daños y perjuicios que se le hubieren irrogado, como establece el artículo 62.4 LS. Tal solución no es deseable, pero constituye prueba evidente de cómo la Administración debe cumplir escrupulosamente la normativa legal. Afortunadamente parece que cada vez más se exige la ley con mayor rigor. Lo deseable es, si se nos permiten afirmaciones personales, lo que sucede en localidades como Murcia y Menorca, donde se exigen licencias, se da el tratamiento de defecto subsanable y se toma anotación preventiva en caso contrario, o se aplica el artículo 98 RH.

Cabe dejar constancia del Protocolo suscrito por le Generalidad de Cataluña con el Decano del Colegio Notarial de la Propiedad de Cataluña de 26 de febrero de 1980, en el que entre sus principios generales se destaca como el cumplimiento de la Ley del Suelo y de los Planes de Ordenación y constituye el único cauce admisible para el desarrollo urbanístico de Cataluña. Conviene destacar el criterio Segundo 1.1, por el cual el Notario exigirá al otorgante en las escrituras de división y segregación de fincas la aportación de la licencia de parcelación correspondiente a la operación urbanística, añadiéndose en el apartado 1.7 cómo en todo caso el Notario hará las advertencias pertinentes sobre las respon-

sabilidades de todo tipo en que puedan incurrir los otorgantes por carecer de las licencias urbanísticas adecuadas. En cuanto a la actuación registral el criterio Segundo 2.1 advierte cómo el Registro advertirá de la necesidad de aportación de licencia, poniendo nota al margen de la inscripción si no se aportara o si las condiciones de la nueva finca no se ajustasen al contenido de la misma, como establece el apartado 2.3. No parece que estas soluciones difieran de las generales a adoptar en todo el país, pero sí que demuestran una preocupación digna de alabanza.

EDUARDO PÉREZ PASCUAL