

Notas sobre un posible acto reparcelatorio parcial con consentimiento de los interesados

INTRODUCCION

Me comenta ISIDORO DELGADO ROLLÁN su intención de publicar un breve artículo sobre una posible solución registral al viejo y trascendente problema de las grandes reparcelaciones con gran número de propietarios, cuya conclusión se demora extraordinariamente en el tiempo, como consecuencia de la complejidad de la titulación existente y las dificultades de formalización del título reparcelatorio final.

Mi sugerencia de apostillar la solución que él propone y que considero de gran eficacia, ha sido aceptada por su habitual generosidad, lo que le agradezco profundamente.

La tesis que sustenta DELGADO se apoya en una realidad evidente: en polígonos definidos por el Plan como sujetos a reparcelación, en zonas suburbanas, de gran tamaño, parcialmente ocupadas por antiguas edificaciones, generalmente de muy baja calidad, y con una titulación normalmente defectuosa e incompleta, se produce una muy seria dificultad de redacción final del acuerdo reparcelatorio, bien se siga el criterio clásico del Reglamento aprobado por Decreto 1006/66, de 7 de abril, que exigía la previa agrupación de las fincas reparceladas, bien se siga el nuevo criterio establecido por el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, en sus artículos 113 y 114, de inscripción y cancelación paralela de las nuevas y de las antiguas fincas del polígono.

El fenómeno descrito da lugar a la paralización, no de la operación de reparcelación en sí, cuyo expediente puramente urbanístico de determinación de nuevas parcelas, localización de elementos de cesión obli-

gatoria y atribución de volúmenes es susceptible de llegar a buen fin, sino de la formalización de la documentación necesaria para la inscripción registral global de las operaciones reparcelatorias realizadas.

Por ello es indispensable la necesidad de buscar algún sistema que, con plenas garantías urbanísticas y registrales, permita la inscripción parcial de los resultados de la reparcelación, sin que cada uno de los interesados en el mismo esté condicionado, en la obtención de su definitivo título, por la solución de las dificultades de documentación que, por muy diversas causas, puede afectar a otros propietarios del mismo polígono.

En el problema inciden dos planos de exigencia diferentes:

- a) De una parte, es necesario el mantenimiento absoluto de las garantías propias del sistema reparcelatorio, es decir, el conocimiento por todos los interesados de los trámites seguidos y de las adjudicaciones realizadas; y la posibilidad de alegaciones en el expediente y de los recursos que la legislación establece, garantías todas ellas especialmente recogidas en los artículos 108, 109 y 112 del Reglamento de Gestión Urbanística como desarrollo de los principios básicos contenidos en la Ley de Régimen del Suelo.

Dentro de este aspecto, parece esencial estudiar la posibilidad de actos reparcelatorios parciales.

- b) Desde otro punto de vista, es necesario determinar si se cumplen plenamente en la posible inscripción registral de estos actos reparcelatorios parciales los requisitos esenciales exigidos por la legislación hipotecaria, cuya aplicación se infiere no solamente de los preceptos específicos sobre reparcelaciones, sino —muy fundamentalmente— de lo señalado en el artículo 221 de la Ley de Régimen del Suelo.

De ambos aspectos me voy a referir especialmente al primero, puesto que coincide plenamente con la solución hipotecaria que, por aplicación analógica de los artículos 52 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística, propone ISIDORO DELGADO.

Realmente en este supuesto los derechos de los distintos interesados en el acto reparcelatorio parcial quedan, no solamente definidos con claridad, sino, además, perfectamente protegidos por el sistema hipotecario general en cuanto aplicable, no sólo a la finca en su concepto clásico, sino también a las unidades de aprovechamiento sobre el polígono consideradas como elemento inmobiliario inscribible y susceptible de tráfico jurídico.

La primera de las cuestiones citadas plantea, sin embargo, algún problema de interpretación. En efecto, tanto la Ley del Suelo como el Reglamento de Gestión conciben la reparcelación no como un sistema de actuación, sino como un procedimiento corrector de desigualdades, cuya finalidad es doble: por una parte, se trata de llevar a cabo un reparto equitativo de los beneficios y cargas de la ordenación y, por otra, de afectar las fincas resultantes a las obligaciones dimanantes de la llamada cuenta de liquidación provisional a que dan lugar los gastos de la reparcelación.

El primer aspecto de la reparcelación comporta, a su vez, una operación doble:

- La redefinición de las fincas aportadas e incluidas en la reparcelación a fin de adaptar su descripción física al plano parcelario resultante del Plan de ordenación, con atribución, conforme al propio Plan, de los usos pertinentes.
- La atribución a los aportantes de las nuevas fincas en proporción al suelo aportado, o a los elementos patrimoniales aportados y la adjudicación a la Administración de las parcelas definidas como de uso público o de cesión obligatoria por su carácter de equipamiento, o de elemento patrimonial integrante del 10 por 100 de aprovechamiento medio.

Este último aspecto, supone no solamente la redefinición de las fincas resultantes del expediente, sino además la aparición de nuevos titulares que no ostentaban derecho alguno sobre el polígono con anterioridad al comienzo del expediente reparcelatorio.

Pues bien, partiendo de estas bases conceptuales, la pregunta es obvia. ¿Qué posibilidades existen, en nuestra legislación, de llevar a cabo actos reparcelatorios de carácter parcial? Cabe distinguir dos grandes supuestos:

- a) Que la reparcelación no haya sido objeto todavía de aprobación definitiva. No estamos hablando de la posibilidad de subdivisión del polígono reparcelatorio en subpolígonos o unidades urbanísticas de menor tamaño. Esta posibilidad está perfectamente definida en el artículo 117 de la Ley de Régimen del Suelo y, por tanto, constituye un supuesto normal, que daría lugar a distintos expedientes de reparcelación total de cada una de las subunidades creadas. Por el contrario, nos estamos

refiriendo a aquel caso en el que se pretenda la reparcelación parcial de una fracción de la unidad objeto de reparcelación; dicho de otra forma, a la compensación particular entre propietarios distintos de la unidad sin tener en cuenta a los restantes titulares del polígono.

Este supuesto no parece, en principio, admisible, puesto que rompería los principios fundamentales de garantías de terceros que establece el propio Plan y, en definitiva, podría originar el fraude de los derechos de los restantes titulares de la unidad, en la medida en que resulta imposible la fragmentación del reparto de los beneficios y de las cargas dimanantes del Plan. Quizá se deba a ello la no alusión, en la actual legislación, a las posibilidades de concesión de volumen a cuenta al que se refería el Reglamento de reparcelaciones, en su artículo 22, único antecedente del que pudiera deducirse alguna posibilidad analógica para resolver el problema que estamos tratando.

- b) Otra cuestión diferente es la que consiste en la posible formalización parcial del acuerdo reparcelatorio definitivamente aprobado. Aquí el problema es radicalmente distinto; en efecto, el documento urbanístico que determina la nueva parcelación y la adjudicación de las fincas resultantes del expediente, tanto a los titulares aportantes del suelo integrante del polígono como a la Administración, en los diferentes conceptos a que antes aludimos, e incluso a los aportantes de obra urbanizadora, está definitivamente aprobado y, por tanto, se han cumplido los requisitos de información, participación y posibilidad de recursos que exige la legislación del suelo.

Las dificultades se concretan en la imposibilidad de inscripción global del polígono como consecuencia de las dificultades de la titulación existente respecto del suelo aportado que, en ocasiones no existe y que en otras plantea serias dudas en cuanto a la validez y perfección de la misma. Se nos dirá que tanto el Reglamento de reparcelación como la legislación hipotecaria permiten la solución de todos y cada uno de estos problemas, y ello es cierto, pero también lo es que, a veces, esa solución se dilata extraordinariamente en el tiempo, bien por tratarse de expedientes antiguos y complejos, bien por el pequeño tamaño y el gran número de fincas aportadas, lo que en ocasiones exige una subsanación global de la certificación del acuerdo de reparcelación, lo que da lugar a una tardanza absolutamente incompatible con las necesidades de la actuación y de sus medios financieros generalmente hipotecarios.

En este sentido, la pregunta inevitable es la de si cabría pensar en una formalización parcial del acuerdo de reparcelación, en la que una parte de los interesados consiente en la cancelación de las fincas que aportaron, con el consentimiento paralelo del titular de las fincas que han de adjudicarse al primero mediante la conservación, por parte del aportante, que ahora no recibe una finca concreta, de sus derechos futuros sobre el polígono reparcelado. No me extendiendo más en la especificación del supuesto que aparece perfectamente descrito en el trabajo de ISIDORO DELGADO.

Unicamente conviene subrayar que el supuesto solamente puede darse cuando el proyecto de reparcelación del polígono está definitivamente aprobado y solamente se trata de su formalización parcial.

Centrada la cuestión, surgen dos problemas concretos:

- Posibilidades de la solución y tipo de documento inscribible.
- Requisitos exigibles a dicho título.

A. POSIBILIDADES DE LA SOLUCIÓN Y EL TIPO DE DOCUMENTO INSCRIBIBLE

Desde el punto de vista puramente urbanístico, si las condiciones de la reparcelación están perfectamente delimitadas en la aprobación definitiva del proyecto, la inscripción de las nuevas fincas puede llevarse a cabo mediante certificación del órgano urbanístico comprensivo de dicho acuerdo con las circunstancias exigidas por el artículo 113 del Reglamento de Gestión y sin el consentimiento de los interesados. Constituye este supuesto una excepción fundamenal al principio de consentimiento imperante en nuestra legislación hipotecaria por razón de las características del expediente y las plenas garantías que en su tramitación se conceden a los titulares del suelo aportado.

En el supuesto que estudiamos, sin embargo, parece evidente en la medida en que uno de los titulares implicados, se ve privado de uso y disfrute, e incluso del dominio de la superficie que constituye el objeto de su folio registral, sin recibir a cambio otra cosa que un conjunto de unidades de aprovechamiento transformables, en el futuro, en una nueva porción de suelo, su consentimiento es indispensable, sin que quepa la mera certificación para provocar la inscripción del acto reparcelatorio parcial.

En este caso, por tanto, parece evidente la necesidad del otro medio

de documentación que admite la legislación urbanística, es decir, la escritura pública en que medie el consentimiento de todos los interesados, al menos de todos aquellos afectados por la operación registral que se pretende.

Con ello, el mecanismo jurídico privado de la libertad de contratación que constituye eje fundamental de la legislación civil, completa íntegramente las necesidades de garantía de los interesados, sin necesidad de acudir al procedimiento extraordinario de la certificación administrativa.

En efecto, lo que el antiguo Reglamento de parcelaciones pretende y el texto refundido vigente de la Ley del Suelo y su Reglamento de Gestión señalan como objetivo básico de la operación reparcelatoria, es la plena garantía de que la transformación urbanística que resulta del Plan de ordenación no altere la situación patrimonial de los titulares de la unidad, salvo en la medida de lo necesario, es decir, en la medida en que es indispensable la redefinición de las fincas y el adecuado reparto de cargas y beneficios. Lo que no exige como elemento esencial es que todos y cada uno de los interesados resulten titulares registrales de las nuevas fincas en el mismo instante. Creemos que cumplidos los requisitos urbanísticos y procedimentales de la reparcelación, no existe inconveniente alguno en que la atribución de una porción de suelo determinado por parte de su titular a otro distinto, sin que el primero reciba simultáneamente otra finca, es perfectamente posible siempre que medie su consentimiento.

Con ello, el primero de los aportantes de suelo recibe la superficie que por reparcelación le corresponde, con posibilidades de actuación inmediata sobre el mismo, mientras que el segundo se convierte en titular de unas unidades de aprovechamiento, concretadas en cada caso, conforme a la terminología y medición que establezca el propio expediente de reparcelación, susceptibles de tráfico jurídico con mucha mayor facilidad que la antigua finca vinculada de forma plena a una formalización dilatada del expediente reparcelatorio. Lo que posibilita esta actuación en la adición a los requisitos urbanísticos de procedimiento del consentimiento del segundo interesado, en la medida en que integra un negocio jurídico de transformación del objeto del derecho real que, no solamente no es contraria al ordenamiento ni perjudica a terceros, sino que, por el contrario, tiende de una parte a facilitar el tráfico patrimonial con plena seguridad y, de otra, hacer factible las pretensiones públicas de actuación urbanística.

B. REQUISITOS EXIGIBLES

Partiendo de esta base, la cuestión se centra ahora en determinar si esta escritura pública, en la que media el consentimiento tanto del que recibe una nueva finca y permite la cancelación del suelo que aporta, como la del titular que ve transformado el contenido de su folio, de forma que en adelante recaerá en unidades de aprovechamiento, puesto que la base física de éste ha pasado a constituir el objeto del historial hipotecario por subrogación real del primero de los aportantes, es suficiente para practicar la inscripción.

La respuesta, parece evidente, debe ser negativa. Es necesario acreditar que la formalización parcial del acto reparcelatorio se acomoda íntegramente al acuerdo reparcelatorio aprobado por la Administración, de tal forma que este control se lleve a cabo, no solamente por la propia Administración actuante, sino que también tengan acceso al mismo los demás titulares del polígono reparcelado.

Desde este punto de vista, cabría pensar en tres soluciones alternativas.

- a) Someter la escritura pública en la que se formaliza parcialmente el acuerdo de reparcelación al procedimiento global que para este expediente prevé la legislación urbanística. Parece una solución exagerada, puesto que el conjunto de garantías de intervención de los interesados ha culminado en la aprobación definitiva de la reparcelación.
- b) Entender que la mera aprobación administrativa del órgano actuante basta para entender cumplido el requisito de control a que antes se ha aludido. El sistema es evidentemente defendible, pero quedaría al margen de la necesidad de control por los demás interesados en la reparcelación.
- c) Seguir el sistema ecléctico de la aplicación analógica del procedimiento simplificado que se contiene en el artículo 115 del Reglamento de Gestión Urbanística, que exige no solamente la aprobación administrativa, sino la sumisión del acuerdo reparcelatorio, adoptado unánimemente por los interesados a información pública durante quince días. Con este sistema, se cubriría la doble exigencia de control por el resto de los interesados en la reparcelación. Es la solución por la que nos inclinamos y que parece más acorde con las finalidades pretendidas.

Los criterios expuestos son evidentemente discutibles, como, en general, ocurre con todos aquellos conceptos que es necesario introducir en nuestra vida jurídica, si queremos que las soluciones de Derecho se acomoden a la realidad de los tiempos. En este sentido, me parece que lo que no es discutible, sin embargo, es la actitud de aquellos profesionales que pretenden, superando los cauces estrechos de determinadas normas jurídicas, resolver cuestiones vitales con sujeción a los principios fundamentales de la seguridad del tráfico inmobiliario. No queda otra solución para el jurista práctico, ante la demanda de los tiempos, que la búsqueda de nuevas fórmulas cuando la solución de los problemas, eficaz, rápida y segura, es indispensable.

RAFAEL ARNAIZ EGUREN
Registrador de la Propiedad