

Algunas consideraciones sobre el Registro de la Propiedad y su papel en la política de urbanismo

SUMARIO: 1. *El Registro de la Propiedad como sistema de información.*—2. *Publicidad registral y publicidad urbanística.*—3. *Referencias al Registro de la Propiedad en la legislación urbanística.*—4. *Algunas reflexiones sobre las parcelaciones urbanísticas.*

1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO SISTEMA DE INFORMACION

La ordenación del territorio como política dirigida a organizar adecuadamente los diversos factores que confluyen en un área territorial determinada, exige una instrumentación jurídica: La planificación, destinada a convertir un espacio físico en un área humanizada, esto es, susceptible de servir de emplazamiento idóneo al hombre y de cauce equilibrado a todas las actividades que aquél impulsa y desarrolla para la satisfacción de sus necesidades.

Habida cuenta del enorme número de elementos de todo tipo que intervienen en el desarrollo regional, objeto y meta al mismo tiempo de la política de ordenación del territorio, se hace fácilmente comprensible el cúmulo de información permanente que se precisa, primero, para conocer las diversas alternativas existentes; luego, para su selección; y, por último, para su instrumentación mediante la elaboración de los correspondientes planes y programas de actuación.

Los sistemas de información por su objeto pueden clasificarse en: Sistemas referidos al *territorio*, a la *población* y a las *actividades*.

No obstante la aparente simplicidad de esa triple clasificación, puede

afirmarse que comprende los tres aspectos básicos de la vida humana: El hombre, su entorno y las actividades que aquél promueve y desarrolla.

A su vez, los sistemas de información señalados, por razón de la *función* que en cada caso se les encomienda, pueden servir a la: *Gestión*, a la *protección jurídica o legal* y al *estudio o planeamiento*.

Los Registros de la Propiedad son fundamentalmente un instrumento de información dentro de los sistemas de información referidos al territorio. Si bien, tradicionalmente, se les ha estudiado desde su peculiar perspectiva jurídica, en cuanto primordialmente están dirigidos a la *defensa y seguridad jurídica relativa al tráfico de bienes inmuebles*, no es menos cierto que, un correcto dimensionamiento de los mismos, y la dinámica derivada de su organización y estructura, les hace particularmente idóneos para asumir otras funciones de *gestión* (piénsese en las actuales oficinas liquidadoras de partido) y de colaboración en el *planeamiento*.

Desde la primera de las perspectivas (la típicamente registral) se van a desarrollar a continuación unas notas en las que, para empezar, conviene poner de relieve lo injusto y erróneo que resulta atribuir a la mecánica de la institución registral *«la pervivencia artificial de la concepción civil individualista del derecho de propiedad en una especie de mundo cerrado aparte y al margen de la nueva realidad de la total regulación de aquel derecho por la ordenación urbanística»*.

La *«ineficacia e inaplicación de algunos preceptos de la Ley del Suelo y la grave obstaculización de la operatividad de las determinaciones de la ordenación urbanística»* (1) entendemos que son el resultado complejo y problemático de una serie de causas dispares, aunque algunas estén encajenadas entre sí. Sin analizarlas exhaustivamente podrían reconducirse a las siguientes:

PRIMERA. La dificultad tremenda con la que ha tropezado y tropieza todavía el planeamiento urbano, como función pública, para introducir en la sociedad destinataria de aquél y ser plenamente aceptados por ésta, los planteamientos y criterios por los que se crea, delimita y sustantiviza un nuevo concepto de la propiedad, distinto al romano, en el que determinados deberes, obligaciones y cargas constituyen y definen su contenido normal y la natural cristalización de unos principios que inspiren la función social a que debe estar dirigida. *«LA FUNCION SOCIAL»*, como dice SUSTAETA ELUSTIZA (2), *«para una debida actuación, exige un ponderado estudio del tiempo y de la forma de integrarse en las reglas de Derecho. Tanto uno como otras, son fruto del oportunismo socio-*

(1) LUCIANO PAREJO ALFONSO: «La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad: Un problema de coordinación», R. A. P., núm. 88, enero-abril 1979, página 227.

(2) ANGEL SUSTAETA ELUSTIZA: *Propiedad y Urbanismo*, pág. 294.

político imperante, así como su objetivación y fijeza a través de una política legislativa de límites, obligaciones y cargas, o de estímulos e incentivos a señalar, a cargo o a favor del propietario por su condición de tal».

Esto nos lleva a considerar como cierta la teoría por la que cada sociedad organiza el espacio urbano y rural, en íntima conexión con los principios rectores dominantes de su sistema político, económico y social.

SEGUNDA. En función al nivel de aceptación más o menos generalizada de los planteamientos antes señalados, se ejercen cuantitativa y cualitativamente en mayor o menor grado por las entidades y órganos urbanísticos, las facultades de inspección y fiscalización del planeamiento que las normas vigentes en cada caso les atribuyen. En el desarrollo de las sociedades se trata de un proceso lento, progresivo, en el que se ponen de manifiesto las contradicciones internas del sistema político, social y económico imperante, y aparecen los grandes actores que intervienen en el proceso de organización del espacio, sus objetivos, sus estrategias y sobre todo los intereses que representan.

TERCERA. La falta de coordinación entre los diferentes organismos y entidades a los que, de un modo u otro, les están atribuidas competencias en materia de ordenación del territorio, planeamiento urbano y control de su ejecución, y que propicia en la práctica un inhibicionismo con apoyatura muchas veces en la deficiente, ambigua o equívoca legislación sobre la materia.

CUARTA. La inexistencia de un sistema de información integrado sobre áreas territoriales determinadas. Es indispensable que los diversos centros de información existentes, de los cuales fluye o a los que llega información correspondiente a espacios urbanos o rurales específicos, se integren en un sistema armónico de centros y subsistemas que no sean compartimentos estancos, basado en un buen servicio de información geográfica, y en el que la fórmula *información centralizada-aislada* sea sustituida por la de *información descentralizada-coordinada*.

2. PUBLICIDAD REGISTRAL Y PUBLICIDAD URBANISTICA

Señala Díez-PICAZO (3) *que la finalidad del Registro de la Propiedad es la «publicidad oficial» de la situación jurídica de los bienes inmuebles. Amplia fórmula ésta que, como dice el expresado autor, va más allá del*

(3) LUIS Díez-PICAZO: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, tomo II, página 250.

simple conocimiento de la existencia del dominio o derecho real sobre un inmueble, puesto que el Registro da a conocer toda la peculiar estructura de cada uno de los poderes jurídicos que sobre el inmueble existen (persona titular, contenido del derecho, limitaciones, condiciones, etc.).

Esa publicidad oficial puede desplegar su función o energía en alguna de estas cinco direcciones recogidas por ROCA SASTRE (4):

- 1.º *Como instrumento protector de terceros adquirentes.*
- 2.º *Como instrumento de afección de lo inscrito.*
- 3.º *Como instrumento de cognoscibilidad legal de los asientos registrales.*
- 4.º *Como mero instrumento de información del contenido del Registro.*
- 5.º *Como instrumento de valor constitutivo de la existencia del derecho inscrito.*

Pues bien, la publicidad inmobiliaria registral, organizada de acuerdo con un criterio singularizador o particularizador, a fin de evitar confusionismos y de lograr la clara identificación y determinación de la finca, soporte físico o material del dominio y derechos reales (principio de especialidad), justifica, como decía FUENTES SANCHIZ (5) que pueda afirmarse sin exageración *que no haya ningún otro medio mejor para asegurar las decisiones urbanísticas que el arroparlas con los principios registrales.*

Es evidente que, la publicidad registral no basta, si no se procede, como señala SUSTAETA (6), *a una verdadera institucionalización de la publicidad urbanística, para lo que es preciso una adecuada conexión de los distintos medios de publicidad arbitrados por el ordenamiento urbanístico.* Estima el autor citado, a nuestro juicio muy acertadamente, que *el modo natural de enlace, el hilo conductor entre la realidad jurídica derivada de los planes y la realidad jurídica derivada del Registro de la Propiedad, adonde llega concretada e individualizada la propiedad urbanística mínima susceptible de titularidad dominical, es la cédula urbanística, como documento que deberá reflejar literaria y gráficamente el régimen de uso del suelo y, en su caso, de edificación sobre el mismo.*

Sólo un decidido intento de frustrar el normal desarrollo de la institución registral por los cauces que le son propios por su naturaleza y función, implicándola correctamente en el mecanismo de la publicidad urbanística, puede explicar el dogmatismo absurdo de quienes se empeñan en independizar la creación jurídica denominada «entidad hipo-

(4) ROCA SASTRE: *Derecho Hipotecario*, vol. 1, pág. 317.

(5) FUENTES SANCHIZ: *En torno al urbanismo*, pág. 34.

(6) *Op. cit.*, págs. 458 y ss.

tecaria» de la finca como soporte físico o material del dominio, con su contingente de facultades, limitaciones, deberes y cargas, y como unidad real perfectamente identificable en un punto geográfico determinado, válida para cualquiera de los centros de decisión o sistemas de información, sea cual sea su estructura, organización, funcionamiento y fines.

3. ALGUNAS REFERENCIAS AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA LEGISLACION URBANISTICA

Con carácter general, señala el artículo 221 de la Ley del Suelo (en adelante, L. S.)—texto refundido aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976—que: «Los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria, según proceda, por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización.»

De acuerdo con el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria, la práctica de asientos en los libros registrales se llevará a cabo en base a los siguientes títulos presentados: Escrituras públicas, resoluciones judiciales y actos administrativos. Tanto estas posibilidades como las que resultan de los diversos tipos de asientos a practicar (inscripciones propiamente dichas, anotaciones *stricto sensu*, notas marginales y cancelaciones) presuponen la incardinación de la actuación urbanística en el marco de la publicidad registral, como veremos a continuación al examinar otros preceptos.

La obligatoriedad de observancia de los Planes, y que comporta el uso de los predios de acuerdo con el destino previsto (art. 58, 1, primera L. S.), encuentra en cuanto al régimen de utilización de ciertos terrenos una excepción en el apartado segundo del citado artículo 58 L. S. en favor de *usos y obras justificadas de carácter provisional* (vid. también 84, 1; 127 L. S.; 5.º, 5, d), R. E. F. y 42, 1, R. G.), previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo y que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento. La autorización concedida, aceptada por el propietario de esos terrenos, deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad. Se desarrolla esta excepción en el artículo 42 del vigente Reglamento de Gestión Urbanística (R. G., en adelante), aprobado por Real Decreto el 25 de agosto de 1978.

El artículo 62 L. S., aunque no hace directa referencia al Registro de la Propiedad, plantea, sin embargo, la necesidad de un desarrollo para lograr, con la adecuada cobertura de la publicidad registral: 1.º La afectación de las fincas inscritas al cumplimiento de los compromisos contenidos

entre el promotor-propietario de urbanizaciones de iniciativa particular y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros adquirentes de parcelas (artículo 53, 2, letras d) y e), L. S.). 2.º La cognoscibilidad legal indubitable y, por ende, la absoluta protección jurídica de terceros adquirentes, en las situaciones derivadas de la enajenación de terrenos no susceptibles de edificación según el plan, o de edificios o industrias fuera de ordenación, así como de terrenos en proceso de urbanización. En efecto, el artículo 62 L. S., partiendo del principio general recogido en el artículo 55 L. S. de la publicidad de los planes, señala tan sólo el deber de hacer constar determinadas circunstancias urbanísticas en el «título de enajenación», estableciendo en el último apartado que «la infracción de las disposiciones del mismo facultará al adquirente para resolver el contrato en el plazo de un año a contar de la fecha de su otorgamiento, y exigir la indemnización de daños y perjuicios».

Frente a la tesis mantenida por MARTÍN BLANCO (7) y por SUSTAE-TA (8) de que *la facultad de rescindir el contrato, se da independientemente del conocimiento por el adquirente de la situación jurídica de la finca transmitida, y que la Ley del Suelo parece presumir al señalar el carácter público de los planes*, LUCAS FERNÁNDEZ (9) estima que *tal acción puede darse tan sólo respecto del adquirente que sea tercero hipotecario protegido por la fe pública registral*. Por consiguiente, parece que obtenida la cobertura registral por la constancia en el Registro de la Propiedad de las circunstancias urbanísticas de la finca adquirida, no podría nunca entrar en juego la facultad rescisoria del expresado apartado 4 del artículo 62 L. S. Lo contrario, como señala SAPENA (10), significaría la *«alteración de la propia esencia de nuestro derecho que toma la buena fe como piedra sillar y viene casi a confundir la seguridad de tráfico con la buena fe, principio sancionado en el artículo 7.º, 1, del Código Civil, que, a renglón seguido, recoge la figura del abuso del derecho íntimamente vinculada al anterior principio»*. En resumen, por tanto, de seguirse esta segunda dirección, podríamos sentar las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El deseable desarrollo del artículo 62, para hacer posible el conocimiento *erga omnes* de determinadas circunstancias urbanísticas de las fincas mediante su constancia en el Registro de la Propiedad.

(7) J. MARTÍN BLANCO: *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, II, página 359.

(8) *Op. cit.*, pág. 237.

(9) F. LUCAS FERNÁNDEZ: *Aspectos civiles de la Ley del Suelo*, págs. 52 y ss.

(10) J. SAPENA TOMÁS: «Título e inscripción en las Leyes de Urbanismo», R. D. U., año 1971, núm. 24, pág. 81.

SEGUNDA. La utilización de la institución registral en modo alguno invalida el principio general del carácter público de los planes; antes bien, lo completa y operativiza al concretar las determinaciones generales de aquellos sobre porciones del espacio urbano perfectamente delimitadas en cuanto objeto específico del tráfico inmobiliario.

TERCERA. La facultad de rescindir el contrato a que se viene haciendo repetida referencia quedaría tan sólo enervada por el conocimiento a través del Registro de la exacta situación jurídica urbanística de la finca adquirida, sin que sea, por tanto, suficiente el conocimiento derivado de simple publicidad de los planes.

El artículo 68 L. S. prevé «la necesidad de constituir, modificar o extinguir servidumbres sobre fincas para lograr la ejecución de los planes o bien para adecuar aquéllas a las determinaciones de éstos». Pues bien, los actos administrativos de constitución, modificación o extinción forzosa de servidumbres serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en la forma prevista para las actas de expropiación, cuyas circunstancias y requisitos se especifican en la Orden de 9 de marzo de 1964.

A diferencia de los *usos y obras de carácter provisional*, el artículo 83, 2, L. S. y 39, 2, R. G. prevén la autorización para realizar *construcciones destinadas a fines industriales* en las zonas permitidas cuando la seguridad, salubridad y no contaminación quedaren suficientemente atendidas y el propietario asumiere las obligaciones establecidas en el artículo 83, 3, primero, L. S. (46, 2, R. G.), mediante inscripción en el Registro de la Propiedad. Estas obligaciones se refieren a las cesiones gratuitas a los Ayuntamientos de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica.

El capítulo III del Título II de la L. S., dedicado a regular las *parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas*, resulta particularmente rico en sugerencias y llamadas a la institución registral. Los actos de parcelación, en cuanto implican la división de terrenos en porciones adecuadas para servir de base a una edificación, tienen relevante importancia en la acción urbanística, constituyendo condición indispensable para su óptima utilización con fines urbanos.

En esta exposición, que, aun incurriendo en tópico frecuente, no pretende en modo alguno agotar la materia, nos referiremos a algunos artículos de especial interés, sin perjuicio de volver más tarde a tratar del problema de las parcelaciones urbanísticas.

Así, el artículo 95, 2, L. S. señala que «los Notarios y Registradores harán constar en la descripción de las fincas la cualidad de indivisibles cuando se encontraren en cualquiera de los casos señalados en los apartados a), b), c) o d) del mismo artículo. En relación con este último su-

puesto (parcelas edificables en una proporción de volumen en relación con su área, cuando se construyere el correspondiente a su superficie), el apartado 3 del artículo 95 L. S. indica que al otorgarse licencia de edificación «se comunicará al Registro de la Propiedad para su constancia en la inscripción de la finca».

A su vez, el artículo 96, 3, L. S. recoge «la exigencia por parte de Notarios y Registradores al autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, de que se acredite el otorgamiento de la oportuna licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento».

El artículo 97 L. S. define la *reparcelación* como «una operación compleja dirigida a la agrupación de las fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos». Su objeto es distribuir de manera justa los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística y regularizar la configuración de las fincas, situando su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al Plan.

A lo largo del proceso reparcelatorio interviene el Registro de la Propiedad como instrumento adecuado para lograr el correcto funcionamiento del sistema y la consecución de los objetivos perseguidos por la reparcelación.

«Una vez iniciado el expediente» (art. 102 R. G.) «la Administración actuante recabará de oficio del Registro de la Propiedad correspondiente, certificación de titularidad y cargas de todas las fincas incluidas en la unidad reparcelable.» «Firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación, el organismo que lo hubiere adoptado procederá a otorgar escritura pública o a expedir documento con las solemnidades y requisitos establecidos para las actas de sus acuerdos. En los mismos se describirán las propiedades antiguas y las cargas, gravámenes, condiciones y demás derechos que les afecten, y las fincas resultantes, expresando respecto a cada finca, la antigua a que corresponda o el derecho que da lugar a la adjudicación, así como las causas y gravámenes, condiciones, sustituciones y demás derechos que las afecten por no ser incompatibles con el planeamiento. La escritura pública o el documento administrativo antes referido, protocolizado notarialmente, se inscribirá en el Registro de la Propiedad de acuerdo con lo dispuesto en la legislación hipotecaria»; y con las normas que a continuación señalan los artículos 101, 1 y 2, L. S. y 113 y 114 del R. G.

En síntesis, el acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación producirá, entre otros, los siguientes efectos: a) subrogación, con plena eficacia real de las antiguas por las nuevas parcelas; b) afectación real de

las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente (arts. 100, L. S. y 122 y 126 R. G.).

«La expresada subrogación real tendrá lugar siempre que quede claramente establecida la correspondencia entre las fincas antiguas y las fincas resultantes. En otro caso, el acuerdo constituirá un título de adquisición originaria a favor de los adjudicatarios y éstos recibirán la plena propiedad de aquéllas, libre de toda carga que no se derive del propio acuerdo. Cuando alguna carga resultare incompatible con la nueva situación o característica de la finca, el Registrador se limitará a hacerlo constar en el correspondiente asiento, y las partes interesadas podrán acudir al Juzgado competente para solicitar la declaración de compatibilidad o incompatibilidad, y en este último supuesto su transformación en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la finca nueva en la cuantía en que la carga fuera justipreciada» (arts. 101, 3, L. S. y 123 R. G.).

«En cuanto a la afección de las fincas resultantes al pago de la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación, aquélla será preferente a cualquier otra y a todas las hipotecas y cargas anteriores, excepto a los créditos en favor del Estado del artículo 1.923, 1, C. c., y a los demás créditos tributarios en favor del Estado que estén vencidos y no satisfechos y se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la repetida afección» (arts. 126 R. G.).

El Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, al que hemos venido haciendo referencia, contiene también normas especiales con trascendencia registral para la reparcelación voluntaria (art. 115); la reparcelación simplemente económica (art. 116), dirigida a regular sus efectos en la determinación de las indemnizaciones sustitutorias que procedan entre los afectados; y en la denominada normalización de fincas (art. 117), para regularizar su configuración física con objeto de adaptarla a las exigencias del planeamiento.

La legislación urbanística, al tratar de los *sistemas de actuación*, contempla el papel del Registro de la Propiedad de la siguiente forma, que brevemente examinamos:

Así, los artículos 129 L. S. y 168 y 169 R. G., al referirse al *sistema de compensación*, señalan que «los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedarán directamente afectados al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema, haciéndose constar esta circunstancia en el Registro de la Propiedad». Esta nota produce los mismos efectos indicados por el artículo 102 en relación con el procedimiento de reparcelación, de manera que los titulares de derechos que accedan al Registro con posterioridad a ella no tendrán que ser citados preceptivamente en el expediente. Conforme el artículo 174, 4, R. G. los efectos

jurídicos derivados de la aprobación definitiva del proyecto de compensación y la inscripción del correspondiente acuerdo en el Registro de la Propiedad seguirá las mismas reglas que las antes expuestas respecto a la reparcelación.

Según el artículo 177 R. G., «las Juntas de Compensación podrán concertar créditos con garantía hipotecaria de las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas para la realización de las obras de urbanización. Si se emitieren títulos se aplicará lo dispuesto para la constitución de la hipoteca en garantía de los títulos transmisibles por endoso o al portador en los artículos 154 y concordantes de la Ley Hipotecaria».

También, y a semejanza de lo dispuesto para la reparcelación, el artículo 173 R. G. establece la afección con carácter real y con los mismos efectos de las fincas resultantes del acuerdo definitivo de compensación, al pago de la cantidad que corresponde en el presupuesto previsto de los costes de urbanización del polígono o unidad de actuación.

En el *sistema de cooperación* se prevé en el artículo 188 R. G. la afectación real de las fincas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema.

Por último, y en lo que se refiere al *sistema de expropiación*, es fundamental el juego de la publicidad registral para determinar, llegado el caso, a quién ha de hacerse efectivo el pago del justiprecio (art. 139, 2, L. S. y 205 R. G.). Por su parte, los artículos 140 y 141 L. S. y 209 y 210 R. G. regulan con detalle la inscripción de las actas de ocupación y la constancia registral de las superficies objeto de actuación, así como la posible aparición de terceros interesados que no sean titulares inscritos o los que, siéndolo, no fueron, sin embargo, tenidos en cuenta en el expediente.

«Conforme al artículo 52 R. G., el Ayuntamiento u órgano actuante podrá ocupar los terrenos destinados a sistemas generales de la ordenación urbanística comprendidos en un plan parcial o especial sin necesidad de acudir a la expropiación forzosa, una vez iniciado el procedimiento de reparcelación o compensación en el polígono en el que por tener un exceso de aprovechamiento con relación al de todo el suelo urbanizable programado hayan de hacer sus derechos efectivos los propietarios afectados por los sistemas generales. En el acta de ocupación (art. 53 R. G.) se expresarán, entre otras, las circunstancias siguientes: Cargas reales que pesarán sobre los terrenos ocupados, titulares de las mismas y referencia a los datos registrales. El duplicado del acta expresada se enviará por el órgano actuante al Registro de la Propiedad para hacer constar el hecho de la ocupación al margen de la última inscripción de dominio de la finca. Obtenida la certificación administrativa en la que consten las unidades de aprovechamiento que correspondan a cada parcela ocupada (ar-

título 54 R. G.), el titular del dominio o del derecho o carga real transformado podrá otorgar escritura de declaración o especificación de las unidades de aprovechamiento derivadas de su derecho, en la que se describirá la finca o derecho de que proceden, y el polígono en que hayan de hacerse efectivas, haciendo constar las cargas que, en su caso, subsistan. La escritura indicada se inscribirá en el Registro de la Propiedad, en el mismo folio de la finca ocupada, y si declarase sólo parte de las unidades de aprovechamiento correspondientes a la misma, se inscribirá como cuota pro indiviso del dominio. Si la ocupación no hubiese afectado a la totalidad de la finca se segregará previamente la parte ocupada. Las transmisiones posteriores de todas o parte de las unidades de aprovechamiento se inscribirán en el mismo folio registral de la finca ocupada, que no se cancelará hasta que se inscriba el acuerdo de reparcelación o compensación del polígono, en que los titulares de las citadas unidades de aprovechamiento hayan de hacer efectivos sus derechos. Los titulares de cargas reales no liberadas ni transformadas en unidades de aprovechamiento conservarán todas sus acciones para la defensa y ejecución de su derecho, que seguirá vigente sobre la parcela o cuota pro indiviso que en los acuerdos de compensación o reparcelación se adjudique al titular o titulares de las unidades de aprovechamiento derivadas de la finca primitivamente gravada, por el principio de subrogación real. Si las unidades de aprovechamiento gravadas se hubieran enajenado parcialmente, el titular de la carga podrá repetir íntegramente su contenido contra cualquiera de los grupos de unidades de aprovechamiento que pertenezcan a distinto titular o contra todas ellas a la vez, conforme al sistema de los artículos 123 de la Ley Hipotecaria y 221 de su Reglamento.»

El Título IV del vigente Texto Refundido de la L. S. regula el ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo, dedicando el capítulo primero al *fomento de la edificación*.

Parte el artículo 154 L. S. del deber de los propietarios de solares de emprender la edificación sobre los mismos dentro del plazo fijado en los correspondientes planes o programas de actuación urbanística. Transcurrido dicho plazo, las parcelas quedarán en situación de venta forzosa, debiendo ser individualizadas e inscritas por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, en el Registro Municipal de Solares. A estos efectos tienen también la consideración de solares las fincas en las que existan construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas al lugar en que radiquen.

El Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964 (en adelante, R. E. F.), que desarrolla en esta materia el contenido de los artículos 154 a 164 L. S., excluye de la obli-

gación de edificar antes expresada «a las fincas que, aun siendo susceptibles de mayor aprovechamiento del suelo, sean, sin embargo, gravadas con servidumbre u otro derecho que limite su utilización, los cuales deberán inscribirse en el Registro de la Propiedad, sobre el predio sirviente y a favor del Estado o del órgano urbanístico, conforme a lo dispuesto en el artículo 221 L. S.» (art. 7.º R. E. F.).

La importancia del Registro de la Propiedad queda patente en las diferentes fases reguladas en el citado Reglamento y a las que sucintamente nos referiremos:

- En el Registro Municipal se harán constar las cargas, gravámenes y situaciones jurídicas inscritas en el Registro de la Propiedad y circunstancias personales de sus titulares, así como que queda inscrita en éste la resolución firme que declare incumplida la obligación de edificar (art. 10 R. E. F.).
- La iniciación del expediente de inclusión de una finca en el Registro Municipal de Solares se notificará a los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas inscritas o anotadas en el Registro de la Propiedad (art. 15 R. E. F.).
- La inclusión de la finca en el Registro Municipal se hará constar en el Registro de la Propiedad, mediante nota al margen de la última inscripción de dominio del inmueble, y será cancelada al cabo de cinco años si no se practicare asiento acreditativo de modificación del plazo o del procedimiento de enajenación forzosa (art. 18 R. E. F.).
- En el supuesto de que el inmueble no estuviese inscrito en el Registro de la Propiedad, o no constare el nombre del propietario, se extenderá anotación preventiva que caducará, en su caso, a los cuatro años de su fecha (art. 19 R. E. F.).
- La resolución que declare el incumplimiento de la obligación de edificar se hará constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca, e implica el que ésta quede en situación de enajenación forzosa, con el carácter de carga real que se consignará en las certificaciones que de la finca se expidan. El Registrador queda obligado, en tanto subsista el procedimiento o se encuentre vigente la nota, a comunicar al Ayuntamiento los cambios de titularidad de la finca y las modificaciones objetivas de ésta que se inscriban (arts. 26 y 27 R. E. F.).
- El procedimiento de enajenación forzosa de la finca tendrá carácter expropiatorio, aplicándose lo dispuesto en el artículo 32

del Reglamento Hipotecario, en sus reglas 2.^a y 5.^a (artículo 31 R. E. F.).

- Cuando se utilice el procedimiento especial del artículo 4.º de la Ley de 21 de julio de 1962, el Ayuntamiento remitirá de oficio el expediente al Notario que corresponda, acompañado de certificación acreditativa de haberse inscrito en el Registro de la Propiedad, para que tramite la ejecución mediante su venta en pública subasta (art. 34 R. E. F.).
- Las notificaciones notariales a los titulares de situaciones jurídicas inscritas con anterioridad a la nota marginal prevista en el artículo 27 R. E. F. se hará en los domicilios que figuren en el Registro de la Propiedad y si no constaren en la propia finca (artículo 35 R. E. F.).
- La escritura en la que conste la adjudicación del inmueble y las demás circunstancias esenciales del procedimiento seguido, se inscribirá en el Registro de la Propiedad a nombre del comprador, cancelándose, en su caso, las cargas conforme a lo prevenido para los expedientes de expropiación forzosa. En la inscripción se harán constar las condiciones y plazos de edificación que serán cancelados mediante la escritura de declaración de obra nueva con la certificación administrativa correspondiente (art. 38 R. E. F.).

Otro de los instrumentos legales previstos por la legislación urbanística para lograr el fomento de la edificación (viviendas, servicios complementarios, instalaciones industriales y comerciales, etc...) es la constitución del *derecho de superficie*, que deberá ser, en todo caso, formalizada en escritura pública y, como requisito constitutivo de su eficacia, inscribirse en el Registro de la Propiedad (art. 172 L. S.).

Hemos recogido hasta aquí las principales referencias de la legislación urbanística a la institución registral. Evidentemente, no se agotan en aquéllas todas las enormes posibilidades que el Registro de la Propiedad brinda para lograr convertir en realidad, mediante el montaje de los instrumentos y mecanismos adecuados, el principio de seguridad del tráfico de bienes. Cualquier determinación de los planes de ordenación urbana—piénsese, por ejemplo, en la política de conservación de bienes inmuebles catalogados por formar parte del patrimonio histórico y artístico—(arts. 18, f); 19, c); 25 y 73, a), L. S. y 11, f); 78, f); 86 y 87 del vigente Reglamento de Planeamiento—R. P.—aprobado) que incida de alguna manera en las facultades de los propietarios de los mismos, sin perjuicio de la posible constancia en los Registros administrativos creados al efecto, lo que en definitiva exigirá una adecuada coordinación,

deberá acceder al Registro de la Propiedad desde el momento que es en éste donde se polariza y condensa la mayor parte del tráfico jurídico inmobiliario. Dicho acceso se producirá en la forma de inscripciones propiamente dichas (para la constancia de actos fundamentales reflejo de la constitución o modificación de derechos reales); de anotaciones preventivas (como asientos dirigidos a garantizar el resultado de determinadas actuaciones); de notas marginales (para consignar situaciones como aquellas a las que hace referencia el art. 19 R. E. F., relativas a la existencia de procedimientos en curso), y de cancelación (para hacer constar la extinción de derechos reales inscritos). Es el caso previsto en el artículo 63, 3, L. S., relativo a la extinción de servidumbres.

Como afirma SUSTAETA ELUSTIZA (11), *la disociación entre lo urbanístico y lo registral no puede admitirse a menos de remitir a la clandestinidad un gran número de circunstancias de vital importancia hoy en el tráfico de inmuebles, dando lugar a toda clase de especulaciones y favoreciendo todo tipo de fraudes y ocultaciones*. El autor citado señala como imprescindible *una mayor apertura registral en orden a la admisión y debida constancia de las circunstancias urbanísticas de la propiedad, con una debida puesta al día de la legislación hipotecaria, aun cuando ello conlleve algunas innovaciones, modificaciones e incluso derogaciones*. (La disposición final 13 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la del Suelo, autorizaba al Gobierno «para que, a propuesta del Ministerio de Justicia, y previo informe del Ministerio de la Vivienda, dictara las disposiciones precisas para acomodar la legislación hipotecaria a lo dispuesto en aquélla, a fin de asegurar que las limitaciones y deberes en ella establecidos, y en los planes, programas, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejaran con toda exactitud en el Registro de la Propiedad».)

4. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS PARCELACIONES URBANISTICAS

Lo que se pretende en este apartado es, apuntar someramente, una realidad que se plantea con mucha frecuencia en determinados municipios y ante la cual, triste es decirlo, el Registrador de la propiedad, al igual que otros profesionales y entidades públicas, se encuentran, si no con un vacío legal en sentido estricto, sí con varias zonas o franjas grises en las que les es difícil encontrar la solución correcta o inferir en la aplicación de la ley, lo auténticamente querido por el legislador.

(11) *Op. cit.*, págs. 452 y 453.

La primera zona gris está constituida por el artículo 94 L. S., que define la *parcelación urbanística* como: *La división sucesiva o simultánea de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que ésta se defina reglamentariamente*. Por consiguiente, no hay *parcelación urbanística* cuando la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes no pueda dar lugar a la constitución de un *núcleo de población*. Se utiliza aquí un concepto típicamente sociológico para servir de base a una noción jurídica. La confluencia de los dos, da lugar a una definición indeterminada y cuya determinación se prevé que se haga por vía reglamentaria. La Ley del Suelo y el Reglamento de Planeamiento contienen las siguientes referencias al concepto de núcleo de población:

- El artículo 85, 1, segunda L. S., al tratar de las edificaciones en el *suelo urbanizable no programado*, dice que «*podrán autorizarse edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población*», limitación ésta aplicable también al *suelo no urbanizable*, conforme al artículo 86 L. S.
- El artículo 34, d), del Reglamento de Planeamiento de 23 de junio del 78 amplía un poco la expresión, señalando que: «*los planes generales en suelo urbanizado no programado definirán el concepto de núcleo de población, con base en las características propias del municipio, ESTABLECIENDO LAS CONDICIONES OBJETIVAS QUE DAN LUGAR A SU FORMACION*». La misma regla se contiene en el artículo 36, 6, R. P. para el *suelo no urbanizable*, y en los artículos 90, c); 92, c), y 93, c), R. P., en relación con las determinaciones que han de contener las normas subsidiarias de planeamiento municipal de ámbito provincial y municipal.

Como puede observarse en las disposiciones citadas, el concepto en cuestión no se aclara ni siquiera por una definición aproximativa o estandarizada del mismo, sino que se remite su concreción a los respectivos planes generales o normas complementarias y subsidiarias de planeamiento.

Tan sólo puede encontrarse una pauta para llegar a una aproximación del concepto en los siguientes artículos:

- El 85, 1, segundo, L. S., cuando afirma que: «*no se podrán realizar en suelo urbanizable no programado otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guar-*

den relación con la naturaleza y destino de la finca» (limitación aplicable, según el art. 86, 1, L. S., al suelo no urbanizable, y que se recoge también en los arts. 44, 1, segunda, y 45, 1, R. G.).

- El artículo 86, 2, L. S. y su complementario 45, 2, R. G., a cuyo tenor *«los espacios que por sus características, según el Plan General, deban ser objeto de una especial protección a los efectos de esta Ley (la del Suelo) no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger».*

¿Puede, del examen de los preceptos mencionados, desprenderse algún elemento fáctico que guarde relación, siquiera sea indirecta, con el concepto cuya aclaración perseguimos? Sólo indicios, no suficientes a nuestro juicio, como para llegar a conclusiones que permitan, con un mínimo de rigor jurídico, calificar como de urbanística una parcelación de terrenos, y aplicarle lo dispuesto en el artículo 96, 2, y 178 de la vigente Ley del Suelo. El hecho de que en aquéllos se llevan a cabo construcciones que no responden al criterio tradicional de su funcionalidad agrícola o se destinen a usos distintos a los habitualmente atribuidos a su naturaleza no basta para perfilar una noción jurídica. ¿Es que la forma de las construcciones o edificios en predios rústicos está absolutamente tipificada? ¿Se puede afirmar que el uso y destino agrícola de las fincas rústicas responde al criterio de *numerus clausus*? O, por el contrario, ¿no es cierto que, cada vez más, lo mismo que en el contexto de la propiedad urbana en sus diversas manifestaciones (propiedad horizontal, urbanizaciones residenciales de temporada, fincas cuyo uso está dividido temporalmente por períodos de tiempo entre los propietarios, etcétera), la libertad de iniciativa privada y el desgaste que en el ser humano produce la sociedad de consumo y trabajo en la que está inmerso, dan lugar a nuevas formas de hábitat en medios rústicos, en los que el tiempo libre se pueda dedicar a las tradicionales faenas agrícolas o al menos a trabajos que, difiriendo sustancialmente de los que se realizan en los núcleos urbanos, compensen el desgaste diario y supongan al fin y al cabo una nueva vuelta y entrega a la naturaleza?

Vaya por delante nuestra rotunda afirmación de que con esta pequeña digresión no tratamos de justificar, y mucho menos de alentar, a los desaprensivos que han convertido y siguen, desgraciadamente, convirtiendo el medio rural en objetivo de sus especulaciones.

Sólo queremos señalar la enorme dificultad de fundar un criterio calificador sobre tan inciertas bases como las apuntadas. Porque una cosa

es lo que el Registrador pueda razonablemente intuir como cierto a la vista de un documento en que se efectúen las parcelaciones expresadas, y otra cuestión que del simple examen de aquél, sin el apoyo logístico de un buen catastro que le preste información de la realidad física en constante evolución y sin la debida colaboración de las entidades a quienes les está encomendado primordialmente el velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas y la adecuada ejecución de los planes, pueda convertirse en el único agente responsable de salvaguardar la legalidad urbanística, siquiera tenga en esta materia, según nuestro punto de vista, mucho que decir y que hacer.

Nos queda por examinar en esta búsqueda aproximativa de elementos que permitan delimitar y definir el concepto de *núcleo de población* los artículos 75 L. S. y 47 y 100 del R. P. El primero de los preceptos señalados dice que: «*En los planes parciales se deberá fijar una densidad que no podrá ser superior a 75 viviendas por hectárea, en función de los tipos de población, usos pormenorizados y demás características que se determinen reglamentariamente. Lo dispuesto en ese artículo y en el 47 R. P. será de aplicación a las zonas incluidas en los sectores definidos por los planes generales en suelo urbanizable programado, y en el no programado, por los Programas de Actuación Urbanística, así como en las zonas declaradas aptas para la urbanización por las Normas subsidiarias de Planeamiento.*»

Si en el primer grupo de disposiciones analizadas se hacía referencia al tipo o clase de construcciones, o al uso y destino de las fincas, en este segundo grupo se fija un criterio de *densidad por hectárea en viviendas*. Es obvio que la constitución de un *núcleo de población* requiere, entre otros, los siguientes factores: a) un cambio o modificación sustancial en el uso o destino anterior de los predios o terrenos; b) una determinada forma de habitación traducida en una serie uniforme o pluriforme de edificaciones; c) y un número determinado de éstas, capaz de servir de alojamiento (vivienda) a un número de personas indeterminado, pero susceptible de conocerse de manera aproximativa. Sin embargo, el concepto se integra por otra serie de factores y elementos básicos que no aparecen en las normas relacionadas como tales: Grado de permanencia del elemento humano, esto es, nivel de estabilidad del factor poblacional sobre el área territorial determinada (piénsese en los grandes núcleos urbanos que quedan desérticos durante el invierno para convertirse en ciudades hacinadas durante la etapa estival); equipamientos existentes, características de la red viaria; necesidades de servicios elementales, como agua, luz, alcantarillado, etc.

Basta lo expuesto para concluir, que 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 los actos declarativos de edificaciones realizadas en los predios resultantes de las expresadas divisiones.

Las consecuencias inmediatas que se derivan de calificar como de urbanística una parcelación vienen recogidas en los artículos 96 y 178 de la Ley del Suelo:

- En primer lugar, *no se podrán realizar las que tengan ese carácter 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, en ningún caso podrán realizarse parcelaciones urbanísticas.* Se complementa el apartado 1 del artículo 96 L. S. que acabamos de examinar con el artículo 85, 1, cuarta, y 86, 1, L. S., y 44, 1, cuarta, y 45, 1, R. G., aplicables *nada más al suelo urbanizable no programado* (en tanto no se apruebe el correspondiente Programa de Actuación Urbanística) y al *suelo no urbanizable* (este último por calificarse así en el Plan General o Normas subsidiarias, o conforme al art. 81 L. S. cuando no exista planeamiento). De acuerdo con estos preceptos, referidos, como decimos, nada más que a estos dos tipos de terrenos, *en las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de los mismos (que tienen la consideración de rústicos), no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria* (artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973).
- En segundo lugar, otra consecuencia que resulta de calificar de urbanística una parcelación es la de que quedará sujeta a la correspondiente licencia municipal (arts. 96, 2, y 178 L. S.). De este último precepto se infiere claramente que la obtención de la licencia constituye un *requisito previo* para poder llevar a cabo parcelaciones urbanísticas.
No entendemos que haya que atribuirle distinto significado y, por tanto, efectos al vocablo «urbanas» del artículo 178 y al de «urbanísticas» del artículo 96, que adjetivan en cualquier caso al término «parcelaciones».
- La tercera consecuencia (art. 96, 3, L. S.) *es que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e ins-*

cribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos que se acredite el otorgamiento de la licencia, que los primeros deberán testimoniar en el documento.

- Por último, el apartado 4 del artículo 96 L. S., tantas veces citado, señala que *«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»*. (El art. 95 L. S. señala las parcelas indivisibles.)

Como resumen, y antes de considerar la cuestión desde el ángulo notarial y registral, podemos sintetizar lo expuesto de la manera siguiente:

1.º *En suelo urbano y urbanizable* no puede efectuarse parcelación urbanística alguna en tanto en cuanto se carezca de plan que la autorice.

2.º *En suelo no urbanizable* no pueden nunca efectuarse parcelaciones urbanísticas.

3.º En el *suelo urbanizable no programado* hasta que se apruebe el Programa de Actuación Urbanística, y en el *suelo no urbanizable*, tampoco pueden efectuarse divisiones y segregaciones de terrenos que impliquen fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

4.º Toda parcelación urbanística, además de contar con el apoyo de un plan, está sujeta a la obtención previa de la correspondiente licencia municipal. Por consiguiente, y salvando el caso de las licencias municipales ilegales que aquí no vamos a tratar, tan sólo cabe plantearse la obtención de la licencia municipal en los supuestos de parcelaciones que cuenten con plan aprobado, en trámite o que al menos se lleven a cabo en terreno calificado de urbano o urbanizable, pues en el no urbanizable la parcelación urbanística nunca contará con el apoyo del plan.

5.º Los Notarios y Registradores de la Propiedad para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras en las que se formalice una parcelación que tenga el carácter de urbanística exigirán que se acredite el otorgamiento de la licencia correspondiente.

Surgen del examen del apartado tercero del artículo 96 L. S. los siguientes problemas:

PRIMERO: ¿Es lo mismo división de terrenos que parcelación urbanística a los efectos de exigir la correspondiente licencia? Estimamos que, aun cuando fuera del *contexto del precepto citado*, la frase *«división de terrenos»* es concepto genérico dentro del que, como escalón último, se sitúa el de *«parcelación urbanística»*, sin embargo, la interpretación ló-

gica y sistemática del artículo 96 L. S. llama a equipararlos dentro del mismo, por lo que la diferencia terminológica no tiene relevancia jurídica y hay que considerar como sinónimas ambas expresiones.

SEGUNDO: ¿Cómo pueden los Notarios y Registradores saber que se encuentran ante una parcelación urbanística, y que ésta, por razón del terreno en que se efectúa, es susceptible de legalización plena mediante la obtención de la correspondiente licencia?

He aquí uno de los grandes problemas con los que nos encontramos con frecuencia en nuestras oficinas.

El primer paso debe ir orientado a recabar de los órganos y entidades urbanísticas (Ayuntamientos, Comisiones Provinciales de Urbanismo, etcétera...) información sobre la existencia o no de planeamiento en el municipio en cuestión, y clase de éste. Se impone una adecuada coordinación entre nuestras oficinas y las entidades encargadas de administrar el urbanismo, de gestionar la elaboración de los planes y de velar por su ejecución y cumplimiento.

El segundo paso supone el análisis minucioso de la realidad que se trata de documentar públicamente y, en su caso, de inscribir en los Registros de la Propiedad.

Del examen del planeamiento existente, en su caso (planes generales o normas subsidiarias, planes parciales, proyectos de delimitación), y de la cartografía que a aquéllos acompaña puede resultar identificable el área geográfica en la que se lleva a cabo la parcelación y, por consiguiente, conocerse si la división de terrenos se realiza, en principio, en zona apta urbanísticamente para sustentarla.

Desde el punto de vista de la mecánica notarial y registral, creemos que lo que fundamentalmente interesa es averiguar, a la vista del plan y de la cartografía existente, la naturaleza jurídico-urbanística de la porción de terreno parcelada; esto es, si el suelo es *urbanizable* o *no urbanizable*. Pues en el primer supuesto debe solicitarse que se acredite el otorgamiento de la correspondiente licencia, mientras que en el segundo caso, y sin perjuicio de la actitud que deba tomarse y a la que luego se hará referencia, no cabe plantearse la obtención de ésta, lo que no significa que la licencia no se haya obtenido o que no pueda obtenerse en el futuro. Afirmamos rotundamente que la única interpretación posible de lo establecido en el apartado 3 del artículo 96 L. S., en relación con la licencia, es la de que la petición de ésta para que se acredite su obtención, en su caso, debe hacerse antes del otorgamiento de la escritura o de la inscripción en el Registro. No otro es el sentido de la frase «*exigirán para autorizar e inscribir respectivamente*», que se completa a continuación con el deber de testimoniar en el documento el otorgamiento de la misma.

Es claro que la *ratio legis* del precepto, independientemente de su redacción literal, es la de justificar previamente la existencia de la licencia de parcelación, para formalizar después ésta, mediante la autorización de documento público y la inscripción de éste en el Registro. Otra cosa sería desvirtuar la naturaleza jurídica de la licencia, en cuanto acto administrativo que legitima la actividad privada; pues, sin perjuicio de que esta legitimación se verifique en determinados casos *a posteriori*, no cabe duda de que por esencia lo debe hacer *a priori*, como claramente manifiesta el artículo 178 L. S.

Ahora bien, en los municipios sin ningún tipo de plan o norma e incluso en aquellos que cuenten con planeamiento, la cuestión estriba no sólo en averiguar la ubicación física del terreno parcelado con objeto de conocer su calificación, sino fundamentalmente (y con ello volvemos al problema planteado al comienzo de este apartado) averiguar si realmente nos encontramos con una parcelación urbanística. En la práctica, los supuestos más comunes son los siguientes:

A) Segregaciones o divisiones múltiples llevadas a cabo por una o varias personas físicas o jurídicas como titulares de un terreno y cuya formalización se efectúa en un solo documento.

Pueden señalarse dos hipótesis:

A.1) En las segregaciones o división del terreno, se respeta formalmente la naturaleza rústica original de la finca, sin que en los lotes resultantes se haga constancia alguna de circunstancias que supongan alteración del uso o destino de la misma. La descripción y cabida de las fincas segregadas o que resultan de la división, se efectúa conforme a lo dispuesto en el artículo 51, regla 2.ª, del Reglamento Hipotecario para las fincas rústicas. Con frecuencia se utilizan expresiones que aluden en la descripción de las fincas a su carácter agrícola y se respeta la unidad mínima de cultivo de la zona.

A.2) En la división del terreno en lotes o en las sucesivas segregaciones, formalizadas simultáneamente en un mismo documento, se hacen constar circunstancias (denominación, linderos, superficie, etc....) a través de las que, claramente se infiere, un cambio de uso o destino respecto del original agrícola del predio y su transformación en un conjunto de parcelas, descritas de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 51, regla 3.ª, del Reglamento Hipotecario para las fincas urbanas.

B) Segregaciones o divisiones aisladas, documentadas en varias escrituras otorgadas en diferentes momentos y separadas temporalmente por períodos de tiempo más o menos largos. Pueden adoptar la forma

prevista en los apartados A.1) y A.2), y en adelante les llamaremos B.1) y B.2).

Existiendo algún tipo de planeamiento y si en éste, de acuerdo con las previsiones legales que antes examinábamos, se establecen las condiciones objetivas definitivas del núcleo de población, es posible que al encontrarnos ante cualquiera de los supuestos enumerados, no exista duda alguna para calificar de urbanística una parcelación de terrenos. No queremos insistir otra vez en la dificultad que entraña el extraer esa conclusión del simple fenómeno consistente en la segregación o división de un terreno en lotes, abstracción hecha de otras circunstancias y condiciones que el Notario y el Registrador habitualmente desconocen y que aunque las conocieran no permitirían, a nuestro juicio, formar un criterio rigurosamente técnico con implicaciones jurídicas de gran importancia, sin contar con el órgano administrativo correspondiente.

Por ello, la fórmula práctica no puede ser otra que la de solicitar del interesado que acredite la obtención de *licencia municipal EN TODOS los casos en que existan indicios racionales de estarse produciendo una parcelación que pueda servir de base a un núcleo de población*. Ello ocurrirá siempre en el supuesto señalado antes como A.2). Es en este supuesto donde no caben inhibiciones de ningún tipo, sino que, por el contrario, debe actuarse de manera especialmente activa por parte de Notarios y Registradores, iniciando éstos, siquiera sea *ex novo*, una particular colaboración con los Ayuntamientos y entidades urbanísticas en los términos que más adelante veremos. Igualmente, creemos que debe actuarse en el caso de las segregaciones y divisiones aisladas, señaladas como B.2), esto es, con alteración de la naturaleza de la finca por manifestación de los interesados recogida en el documento público, y descripción siguiendo las reglas de las fincas urbanas. Más difícil será enjuiciar las situaciones que antes hemos señalado como A.1) y B.1), en las que la parcelación urbanística se disfraza con la apariencia de segregaciones o divisiones de fincas rústicas, respetando las normas hipotecarias al respecto y sin que trasciendan signos que indiquen un cambio de uso o destino de las mismas. Indudablemente ambos supuestos presentan características bien diferenciadas, por lo que también se impone una conducta distinta. En efecto, ante la segregación o división múltiple de una finca rústica efectuada en el mismo documento, siquiera sea respetando las reglas hipotecarias al respecto en cuanto a su descripción, cabida, indicación de cultivo, etc..., urge buscar el cauce adecuado de una colaboración inter-institucional que permita averiguar la verdadera naturaleza del fenómeno. Hay realidades, como ésta, en cuanto plantea un fraccionamiento, cuantitativamente estimable, de la propiedad rústica, preparatorio normalmente de actos de disposición posteriores, que

no pueden pasar desapercibidos a los órganos encargados de velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas. Estos deben de informar, dirigiéndose a las oficinas públicas, en cualquier caso en que llegue a su conocimiento la existencia de parcelaciones que puedan dar lugar a la constitución de núcleos de población o a lo que vulgarmente se conoce como urbanizaciones particulares o privadas.

Los Notarios y los Registradores deben de colaborar. Hay que instrumentar los medios necesarios para que ambos conozcan lo mejor posible la realidad física que en los Registros constituye el soporte objetivo de las inscripciones. Para ello es indispensable, partiendo de las ideas apuntadas al principio de este trabajo, lograr una adecuada coordinación entre los diferentes centros de información que, por razón de su actividad, ofrecen elementos claramente complementarios entre sí y hasta objetivos, en parte, comunes o convergentes.

Como señala CHICO ORTIZ (12), *aprobado un plan de ordenación, es imprescindible que sea conocido en sus más mínimos detalles por las tres instituciones que intervienen en la contratación: La que configura la voluntad privada dando forma legal a la misma, la que controla el aspecto fiscal del acto y la que da firmeza y seguridad jurídica frente a todos de la adquisición realizada.*

Estimamos que además del contacto constante a nivel municipal entre los diversos profesionales ligados de un modo u otro al fenómeno de transformación de la tierra a través del proceso urbanístico, el cauce idóneo de diálogo deben ser las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en las que la presencia de Notarios y Registradores necesariamente ha de ser fructífera.

Consideramos que hasta tanto se conviertan en realidad la coordinación y colaboración apuntadas, y en defecto de información oficial remitida a las Notarías y Registros de la Propiedad correspondientes, por las entidades urbanísticas, siempre que haya *indicios racionales* de que la segregación o división de terrenos cuya formalización en documento público e inscripción se pretende, en un solo acto o en varios, más o menos próximos en el tiempo, puede dar lugar a la constitución de un núcleo de población, deberán elevar la correspondiente consulta al Ayuntamiento o a la Delegación Provincial de Obras Públicas y Urbanismo correspondiente, en demanda de información, concretada a los siguientes puntos:

1.º Si las segregaciones o divisiones de terrenos que se efectúan en un área territorial determinada pueden dar lugar a la constitución de un

(12) J. M.ª CHICO ORTIZ: «El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística», R. D. M., núm. 33, mayo-junio 1973, pág. 123.

núcleo de población en la forma definida por los planes o normas y, por tanto, considerarse como parcelaciones urbanísticas.

2.º Si, en su caso, dichas parcelaciones se ajustan al planeamiento vigente y, por tanto, la actividad privada en que las mismas se traducen puede legitimarse mediante la correspondiente licencia municipal.

Tercero: ¿Cuál debe ser la actividad del Registrador de la Propiedad ante cualquiera de los supuestos descritos y la exigencia de la correspondiente licencia municipal?

A) *Municipios en los que no exista ningún tipo de planeamiento*

Difícilmente podrán los Ayuntamientos o Entidades urbanísticas superiores fijar el concepto de núcleo de población y, por consiguiente, la noción jurídica de «parcelación urbanística», a menos que exista plan o normas subsidiarias provinciales que contengan los elementos o estándares precisos para ello.

1. Fijado el concepto y resuelta afirmativamente la consulta en el sentido de tratarse de una parcelación urbanística, debe precisarse, conforme al artículo 81 de la Ley del Suelo, la clase de suelo sobre el que aquélla se realiza: esto es, si es *urbano* (por contar con las condiciones que en aquel artículo se señalan y se desarrollan luego en los artículos 101 a 103 R. P. y estar incluido en el correspondiente proyecto de delimitación) o es *suelo no urbanizable*.

En el primer supuesto, deberá acreditarse la obtención de la licencia municipal de parcelación, puesto que el *proyecto de delimitación* contendrá las determinaciones mínimas que permitan fundar su otorgamiento.

Si no se acreditare la obtención de dicha licencia (es frecuente que todavía no se haya aprobado el *proyecto de delimitación*), la inscripción podrá practicarse con sujeción a lo dispuesto en el párrafo del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, que dice así: *Cuando las leyes u otras disposiciones impongan como requisito para otorgar o inscribir determinado título la autorización, licencia, aprobación o cualquiera 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. 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.

Son varias, y todas ellas fundadas, las opiniones vertidas por los autores que han estudiado el fenómeno de la parcelación urbanística y la aplicabilidad o no a éstas del precepto reglamentario citado. No queremos aquí profundizar en dichas teorías, para cuyo examen sistemático y detenido nos remitimos al magnífico trabajo de nuestro compañero MARCOS JIMÉNEZ (13). Sólo queremos resaltar dos consideraciones:

La primera es que nos inclinamos decididamente por la tesis de GONZÁLEZ PÉREZ (14), recogida también por MARCOS JIMÉNEZ en la obra citada, de que *los actos de parcelación sin licencia no son nulos de pleno derecho, sino simplemente anulables*, por lo que, al amparo del párrafo tercero del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, pueden acceder al Registro. Es más, parece como si uno de los supuestos típicos contemplados por el legislador al elaborar ese artículo fuera precisamente el de las características que nos ocupa.

La segunda es que frente a los que sustentan la tesis de la no inscribibilidad de las parcelaciones sujetas a licencia, al amparo del artículo comentado, alegando indudables razones que, en definitiva, abogan porque al Registro accedan sólo títulos válidos y perfectos, sin embargo, las características habituales que presentan aquéllas en su nacimiento; el marcado carácter especulativo que ofrecen en muchos casos; y el consiguiente riesgo de indefensión de adquirentes de buena fe (aunque ésta no pueda predicarse de algunos de ellos) en los supuestos de dobles ventas, embargos, hipotecas, etc..., justifican sobradamente la utilización de la institución registral para proteger condicionalmente y dotar de la publicidad necesaria, la titularidad de las fincas y sus circunstancias urbanísticas derivadas de la clasificación del suelo, y que resultan difícilmente cognoscibles a través de la legislación en general o del planeamiento existente.

Si la parcelación se lleva a cabo *en suelo no urbanizable*, calificado así conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley del Suelo, los Registradores deberán *suspender* la inscripción solicitada. No cabe, a nuestro juicio, la denegación por varias razones:

PRIMERA: Que la ley tan sólo sanciona con la nulidad de pleno derecho los actos de uso de suelo, a que se refiere el artículo 178 de la Ley del Suelo, *cuando afecten a terrenos calificados en el planeamiento*

(13) M. M. JIMÉNEZ: *Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas y el Registro de la Propiedad*, Ed. Montecorvo.

(14) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, págs. 551 y 552.

como zonas verdes o espacios libres (arts. 188 de la Ley del Suelo y 41 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978).

SEGUNDA: Que el expresado Reglamento de Disciplina Urbanística, en el artículo 66, al sancionar con multas las parcelaciones sobre suelo no urbanizable y con la declaración de que *en ningún caso se considerarán solares, ni se permitirá edificar en ellos, los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de los artículos 95 y 96 de la Ley del Suelo*, abona la interpretación mantenida en el apartado anterior.

TERCERA: Que hay que tener en cuenta que aunque la parcelación urbanística conlleve, en su traducción registral, la creación de nuevas entidades hipotecarias por vía de segregación o división de una finca matriz, en su origen, se trata de un fenómeno parajurídico, fundamentalmente de tipo sociológico, ya que el concepto medular lo constituye el llamado *núcleo de población*. Por consiguiente, y a la inversa, no toda creación múltiple de nuevas entidades hipotecarias mediante segregaciones o divisiones de terrenos formalizadas previamente en documento público, va seguida inmediatamente de ese fenómeno sociológico de dimensiones urbanísticas calificado de *parcelación urbanística*.

Ello significa que la traducción documental de una manifestación de voluntad dirigida a formalizar la división en lotes de un terreno cuya titulación 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.

CUARTA: Que aun tratándose de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, el documento público en que aquéllas queden reflejadas podría tener acceso al Registro, sin alteración ni complemento de la voluntad negocial ni de las formas y solemnidades de aquél, por una modificación del planeamiento o por la aprobación de un plan que legitimara, desde el punto de vista urbanístico, lo que es válido desde la perspectiva civil.

2. Cuando el órgano urbanístico consultado estimare que no se produce en la división o segregación de terrenos una parcelación urbanística, o no hubiera posibilidad de fijar el concepto ante la ausencia total de estándares y elementos de juicio, la parcelación se inscribirá sin más que cumplir lo dispuesto en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario para las divisiones de terrenos por debajo de la unidad mínima de cultivo. A estos efectos, se pedirá al organismo consultado (Ayuntamiento o Delegación Provincial de Obras Públicas y Urbanismo) *certificación negativa* de los extremos consultados, que se archivará en el Registro.

B) *Municipios en los que exista Plan o Normas subsidiarias*

1. *En suelo urbano y urbanizable programado*, y también en el calificado por las Normas subsidiarias de *urbanizable*, procederá siempre la petición de licencia municipal, practicándose la inscripción cuando no se testimonie en la escritura o no se acompañe, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 98 del Reglamento Hipotecario.

2. Tratándose de parcelaciones *en suelo urbanizable no programado o no urbanizable*, se estará a lo señalado en los números 1 y 2 del apartado A). Esto es, si la división de terrenos *se califica de urbanística*, *se suspenderá la inscripción* por las razones antes aludidas. Si, por el contrario, no se califica de tal o no cabe fijar criterio alguno, se inscribirá con sujeción a lo dispuesto en los artículos 43 a 48 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuando se trate de divisiones o segregaciones que infrinjan lo dispuesto en la misma, archivándose en el Registro la *certificación negativa* emitida por el organismo consultado.

JOSÉ LUIS BENAVIDES DEL REY
Registrador de la Propiedad