

# Necesidad de la licencia municipal para la inscripción en los Registros de la Propiedad de las escrituras de división de terrenos urbanos<sup>(1)</sup>

SUMARIO: *Introducción:* artículo 79 de la Ley del Suelo: A) *Alcance del precepto: parcelación urbanística:* 1) Derecho comparado. 2) Derecho español: extensión.—B) *Necesidad de la licencia:* 1) Concepto: doctrina y jurisprudencia. 2) Derecho comparado. 3) Derecho español: concesión tácita y justificación en caso de no exigirse la licencia.—C) *Valor de las divisiones sin licencia:* 1) Acto nulo. 2) Acto anulable.—D) *Calificación registral:* artículo 98 del Reglamento Hipotecario: 1) Interpretación doctrinal. 2) Asiento a practicar. 3) Discordancia Registro-realidad al cancelarse el asiento por caducidad. 4) Actos de disposición posteriores a la división cancelada: Derecho comparado.—E) *Conclusiones.*

## INTRODUCCION: ARTICULO 79 DE LA LEY DEL SUELO

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, Ley del Suelo o L. S.) de 12 de mayo de 1956, actualmente en vigor, tiene por objeto, según su artículo primero, la ordenación urbanística del territorio nacional. Y para su cumplimiento establece determinadas limitaciones y deberes, que, como programa su exposición de motivos y confirma su artículo 70, *definen el contenido normal de la propiedad*.

No vamos a entrar en el estudio de la naturaleza de esas limitaciones y deberes, las diferencias entre aquéllas y éstos o la interpretación de lo que debe entenderse por ese «contenido normal de la propiedad». Tales cuestiones, tratadas con frecuencia por la doctrina en los últimos años, y especialmente por el profesor DÍEZ PÍCAZO, en conferencia pronunciada

---

(1) Ponencia pronunciada el 2 de marzo de 1973 en Palencia dentro del Seminario de Derecho Hipotecario Valladolid-Salamanca.

en Valencia el 4 de mayo de 1971, escapan de la intención y amplitud de esta disertación, pudiendo ser cada una de ellas objeto de otras tantas conferencias.

Ahora sólo nos interesa resaltar que dentro de esas limitaciones, o mejor, *delimitaciones*, como las llama la doctrina moderna, quizá las más importantes son las que afectan a la facultad de disposición del propietario, a través especialmente de las normas que regulan la indivisibilidad de las parcelas, y de las que establecen la reglamentación de las parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas.

En esta ponencia vamos a referirnos exclusivamente a las *parcelaciones urbanísticas*, y dentro de ellas, a un aspecto muy concreto, consistente en la *necesidad de licencia municipal en las divisiones de terrenos urbanos para que puedan ser inscritas*.

También pensábamos referir el tema al mismo punto en relación con las *reparcelaciones urbanísticas*, por presentar muchos aspectos comunes, pero hemos rechazado esta primera idea por las siguientes razones:

1) La amplitud del tema, pues esos aspectos comunes que realmente existen no evitarían el desarrollo de las diferencias, que pueden ser importantes.

2) La modificación esencial en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de diciembre último, opera en tal institución con carácter general.

3) En particular, la exclusión aparente que dicho proyecto de reforma, a través de su artículo 165, parece realizar en cuanto a la necesidad de licencia municipal para dichas reparcelaciones, pues aunque se mantiene su exigencia en el precepto específico del artículo 79, no se relaciona expresamente en el referido artículo 165.

4) Y, por último, por las discusiones que parte de la doctrina mantiene actualmente en orden a este punto, defendiéndose por algunos autores la improcedencia de la licencia en las reparcelaciones. Así, CORELLA MONEDERO, en su libro, publicado en 1972, titulado *La reparcelación, su naturaleza jurídica y su práctica*, nos dice que «la reparcelación nunca podrá ser objetivo de licencia..., porque no supone una actividad administrativa destinada a comprobar el ejercicio de un derecho, sino que implica una actividad administrativa que va a crear unos derechos y unas obligaciones..., y si no los va a crear *ex novo*, pues nacen del plan, sí va a modificar unos derechos preexistentes, y los va a modificar de una manera fundamental, incluso afectando al derecho de propiedad y a los derechos reales constituidos sobre las fincas a las que la reparcelación se refiere».

Por todas estas razones referiremos el problema planteado exclusivamente a las *parcelaciones*.

\* \* \*

La L. S. quiere que las parcelaciones se sujeten a la *norma urbanística* para evitar, sobre todo, las urbanizaciones clandestinas. Así se desprende de su exposición de motivos cuando dice:

«Los actos de parcelación tienen relevante importancia en la acción urbanística y constituyen condición necesaria para la óptima utilización de los terrenos con fines urbanos. No cabe admitir que bajo el disfraz de actos particulares de parcelación se ejecuten urbanizaciones sin atenerse al procedimiento...»

GARCÍA DE ENTERRÍA, en sus *Apuntes de Derecho administrativo* (según nota de CARCELLER FERNÁNDEZ), ha puesto de relieve cómo el régimen de libertad que antes de la Ley del Suelo disfrutaba el propietario para utilizar y transformar como él estimase conveniente su finca, parcelándola con las magnitudes y en las condiciones libremente fijadas, ha tenido la grave consecuencia en los extrarradios de la transformación arbitraria del suelo rústico en urbano por la sola iniciativa de los propietarios, sin ninguna perspectiva general de beneficio de la ciudad o de cualquier interés general. La proliferación arbitraria de los suburbios en los alrededores de las grandes ciudades, las urbanizaciones privadas sin orden ni concierto en las zonas de influencia de aquéllas, que ha sido el panorama habitual de nuestro urbanismo con anterioridad a la Ley del Suelo, y aun después en buena parte, tienen un origen preciso: *la anarquía en el régimen de las parcelaciones*.

No menos expresivas son las palabras de nuestro compañero FUENTES SANCHIZ, quien, en su trabajo, publicado en 1963, en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, titulado *En torno al urbanismo. Política del suelo y Registro de la Propiedad*, nos dice, en este sentido: «Una de las preocupaciones del legislador se halla constituida por la triste historia de las que llamaríamos urbanizaciones clandestinas: creación de barrios pseudourbanos en el ensanche de las poblaciones carentes de servicios, y que caían después como un alud sobre la ciudad, que había de hacer frente a un hecho consumado, generalmente trazado sin técnica y sin sentido común.»

\* \* \*

Como hemos dicho, las parcelaciones han de sujetarse a normas, y la ley controla ese sometimiento mediante la *licencia municipal*. Los Nota-

rios y Registradores de la Propiedad estamos obligados, a través del artículo 79 de la Ley del Suelo, a exigir esa licencia para autorizar e inscribir, respectivamente, las escrituras de división de terrenos urbanos.

Dicho artículo 79, cuyo texto se mantiene íntegro en el proyecto de reforma, dice así, en su apartado tercero:

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

Aunque la mayor parte de las consideraciones que vamos a hacer en esta conferencia pueden tener utilidad lo mismo desde el punto de vista notarial que desde el registral, nos referiremos concretamente a la exigencia de la licencia en orden a la inscripción de las escrituras de división en el Registro de la Propiedad, por ser especialmente dirigida esta exposición a los componentes del Seminario de Derecho Hipotecario de Valladolid-Salamanca.

De esta manera, el precepto referido queda así:

*«...Los Registradores de la Propiedad exigirán, para... inscribir... escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia...»*

Tenemos conocimiento de que en muchos Registros de la Propiedad no se aplica este precepto. En otros se aplica restrictivamente, dentro del marco inexcusable de los planes de ordenación.

Quizá la inaplicación se deba a una calificación razonada en el caso concreto. Quizá la razón esté en la falta de claridad en su contenido y alcance.

En esta ponencia nos proponemos estudiar el precepto, deteniéndonos exclusivamente en los puntos que pueden suscitar discusión y consiguiendo obstáculo para su normal aplicación. Las conclusiones que al final brevemente propondremos no son más que otras tantas opiniones expuestas con el deseo de abrir o comenzar un diálogo fecundo.

\* \* \*

Siguiendo el esquema o sumario, trataremos primero sobre el alcance general del artículo 79 de la L. S. en relación con la legislación de otros países. Después se analiza ligeramente la licencia municipal y particularidades de la misma en orden a su justificación. En el epígrafe C) se estudia el valor de las divisiones de terrenos, contraviniendo el ar-

objeto la *división voluntaria* en parcelas de una o varias propiedades inmobiliarias *mediante ventas* o arriendos simultáneos o sucesivos con miras a la creación de viviendas, jardines o establecimientos comerciales o industriales.»

En cuanto al precepto de la Ley alemana, nos interesa resaltar que recoge un concepto amplio de parcelación o división y que la misma, como luego veremos, estará sujeta, salvo en casos muy excepcionales, a licencia o autorización.

En lo que se refiere al precepto francés, es interesante de momento fijarnos en el carácter voluntario de la parcelación y en su relación directa con los actos dispositivos posteriores, ya que dice «división... mediante ventas...».

\* \* \*

## 2) DERECHO ESPAÑOL

Dentro del capítulo III del título II, bajo el epígrafe «Parcelaciones y reparcelaciones», el artículo 77 de la L. S. nos da el concepto de la parcelación urbanística. Dicho precepto no ha sido modificado en esta materia por el proyecto de reforma, que se limita a separar del mismo su apartado segundo:

«Se considerará *parcelación urbanística*—dice el referido precepto—la *división de terrenos* en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado en distancia inferior a 100 metros del borde de la misma.»

El precepto ha sido severamente criticado por la doctrina, por dar un concepto excesivamente amplio de la institución; pero mientras no se modifique tenemos que sujetarnos al mismo. Ya hemos indicado que tampoco los encargados de la reforma de la ley han considerado conveniente su modificación.

CARCELLER FERNÁNDEZ, en su libro *Teoría y práctica de la reparcelación*, nos aclara el contenido del artículo 77 en los siguientes términos:

«1.º La ley se refiere no sólo a las *vías públicas*, sino también a las *privadas*, y ello porque estas últimas, que son las que forman parte de las urbanizaciones particulares, a las que se refiere el artículo 41, han de ajustarse también a los planes de ordenación y han de transformarse, en un futuro más o menos próximo, en *vías públicas*.

título referido, para continuar con la calificación registral de tales actos de división. Como epílogo, se proponen unas sencillas conclusiones.

\* \* \*

## A) ALCANCE DEL PRECEPTO: PARCELACION URBANISTICA

### 1) DERECHO COMPARADO

Siempre que nos refiramos al Derecho comparado, nos limitaremos a las siguientes legislaciones, citadas por orden alfabético:

*Alemania:* Ley Federal de Construcción de 23 de junio de 1960.

*Bélgica:* Ley Orgánica sobre la Ordenación Territorial y del Urbanismo de 29 de marzo de 1962.

*Costa Rica:* Ley de Planificación Urbana de 15 de noviembre de 1968.

*Francia:* Decreto de 31 de diciembre de 1958, relativo a las parcelaciones, que sustituye a las disposiciones del Código del Urbanismo y de la Vivienda, completado por el Decreto de 28 de julio de 1959 y por las Ordenanzas de 31 de diciembre de 1958.

*Italia:* Ley General Urbanística de 17 de agosto de 1942, reformada parcialmente por la llamada «Ley Puente» de 6 de agosto de 1967.

\* \* \*

En este momento nos interesan exclusivamente los siguientes preceptos, que nos dan un concepto legal de la parcelación o división:

*Alemania:* El título II de la Ley de 1960 se refiere al «tráfico del suelo», y dentro del mismo, el artículo 19 regula «la autorización» o licencia. Su apartado 3 dice así:

«Se entiende por *división* la declaración del propietario, anotada en el Registro de la Propiedad o dada a conocer de otro modo, según la cual, una parte de la finca debe quedar separada en el Registro citado y ser inscrita como finca independiente, como finca junto con otras o junto con partes de otras fincas.»

*Francia:* El artículo 1 del Decreto referido dice así:

«Constituyen una *parcelación*, a los efectos del presente Decreto, la operación y el resultado de la operación que tenga o haya tenido por

2.º El texto legal alude a las *vías existentes* o *en proyecto*, porque, por regla general, la autorización de la parcelación precede a la urbanización, esto es, a la ejecución de las obras de formación de las vías proyectadas.»

Para completar la interpretación del artículo 77 conviene también puntualizar:

a) Que la parcelación debe tener carácter *voluntario*. Así lo hemos visto en el artículo 1 del Decreto francés de 1958. Y en este mismo sentido insiste CORELLA MONEDERO, en su libro citado, por cuanto la parcelación «constituye un derecho que acompaña al de propiedad o, mejor dicho, una manifestación del derecho de propiedad». Ese carácter voluntario se nos muestra en la necesidad de licencia, como más tarde veremos, para su realización, de conformidad con los artículos 79 y 165 de la misma L. S.

b) La división debe entenderse en el sentido amplio que declara, como hemos visto, el artículo 19 de la Ley alemana de 1960, recogiendo los conceptos registralmente diferenciados de *división* propiamente dicha y *segregación*.

c) En cuanto a la determinación, expresada en la ley, de que el lote o lotes resultantes de la división han de estar situados en *distancia inferior a 100 metros del borde de la vía*, entendemos que se trata de un número caprichoso, concretado de una manera arbitraria. Por ello no nos parece necesario buscar a esta declaración un fundamento racional, como pretende, por ejemplo, QUINTANA REDONDO, en su artículo *Parcelaciones urbanísticas*, publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico* (en adelante, *R. D. U.*), al cual nos remitimos.

\* \* \*

Y si esto es así, una vez visto el contenido del apartado primero del artículo 77, ¿cuál debe ser el alcance del precepto del apartado tercero del artículo 79, cuando exige la licencia para que los Registradores de la Propiedad inscribamos las escrituras de *división de terrenos*? En definitiva, ¿cuál es la *extensión* del mismo?

El determinar la extensión del repetido precepto y saber, en consecuencia, cuándo debemos exigir el otorgamiento de la licencia municipal, nos obliga a hacer las siguientes consideraciones:

PRIMERA: ¿Qué debe entenderse por *división de terrenos* a los efectos del artículo 79, apartado tercero?

Siguiendo especialmente a DÍEZ MONTERO, en su libro *Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas*, se puede considerar la parcelación, incluso dentro de la Ley del Suelo, en un triple sentido:

a) Parcelación del terreno como situación de hecho en un momento determinado. Es la situación real anterior al planeamiento o a cualquier modificación del mismo.

b) Parcelación como procedimiento administrativo dirigido a la ordenación de los terrenos de una unidad urbanística superior (manzana, polígono, etc...) para su óptima utilización con fines urbanos, según la norma aplicable.

c) Parcelación como acto particular y aislado de división o de una o varias fincas.

A los efectos del apartado tercero del artículo 79, no nos vale el concepto a) por excesivamente amplio e impreciso. Tal parcelación, a la que el artículo 116, 5, de la L. S. parece referirse con el nombre de «división parcelaria», suele coincidir con la división catastral, que ha de modificarse, en su caso, para ajustarla a la norma urbanística. Incluso puede ser una verdadera parcelación urbanística, que ha quedado desbordada como consecuencia de una modificación del plan o norma urbanística aplicable. En ambos casos, como ha puesto muy bien de manifiesto CORELLA MONEDERO, en el libro citado, se nos presenta la parcelación no como acción, sino como efecto, es decir, como dato o hecho consumado que se presenta ante nosotros. No cabe duda de que aquí no se puede hablar de licencia, como control en el ejercicio de derechos, porque no existe declaración actual de división.

En el segundo caso o concepto b), como actuación conjunta sobre los terrenos de una unidad urbanística superior, nos encontramos con la parcelación en su sentido más estricto. A ella se refieren especialmente todos los preceptos de la Ley del Suelo. Nadie duda que este procedimiento parcelatorio ha de acabar con la licencia municipal aprobatoria del proyecto. Las escrituras de parcelación que formalicen la misma serán objeto de calificación registral, y los Registradores de la Propiedad, cumpliendo el precepto del artículo 79, no podremos inscribirlas si no nos acreditan el otorgamiento de referida licencia. Estimamos que en este supuesto de parcelación, *cumplidos todos los requisitos* que la misma supone, la aplicación del apartado tercero del artículo 79 resulta incuestionable.

El problema de aplicabilidad se presenta en el tercer supuesto según el sentido que hemos concretado en el concepto c), es decir, la *parcela-*

*ción como acto particular y aislado de división de una o varias fincas.* Vamos a detenernos un poco en este aspecto.

Nos encontramos ante el caso muy frecuente del señor que aisladamente practica, autorizado por Notario competente, un acto simple de división de su finca. Supongamos que se trata de suelo urbano y que hay plan parcial de ordenación, además de cumplirse los demás requisitos del artículo 77, 1, ya estudiados anteriormente.

En este caso, ¿será aplicable lo ordenado por el precepto del apartado tercero del artículo 79? Es decir, ¿tendremos que exigir en este supuesto el otorgamiento de la licencia para inscribir?

Hemos de adelantar que en los libros y artículos consultados no encontramos contestación adecuada a esta pregunta. La razón puede estar en considerar que no es preciso hacer distinciones y que es clara su aplicabilidad o, por el contrario, en considerar que no hay más parcelación que la división conjunta, según el concepto *b)*, ya estudiado, y que si no hay parcelación, no debe aplicarse repetido precepto.

QUINTANA REDONDO, en su artículo citado, nos dice que: «La prohibición de *dividir parcelas* afecta sólo a los supuestos *en que exista una previa parcelación urbanística debidamente aprobada, pero no en otro caso...*, y esto, entre otras razones, porque mientras no se haga dicha parcelación, no se ha podido fijar la medida mínima de los lotes, y al ser esto así, no puede conocerse si ante una segregación se quebrantarán normas de este orden.»

De las primeras palabras apuntadas se muestra claramente el criterio de contraponer la simple «división de parcelas» a la «parcelación propiamente dicha», ya que dice que la prohibición del artículo 79 no afecta a la primera sin la previa existencia de la segunda.

También es verdad que a la hora de manifestar dicho autor qué debe entenderse por parcelación, a los efectos de su distinción con la «simple división», no se muestra demasiado preciso, y así nos dice que «parcelar es dividir el terreno en lotes para ordenar el territorio con fines urbanísticos». Además, como luego veremos, admite que pueda existir parcelación sin plan de ordenación, y de esta manera, la fijación de la parcela mínima puede hacerse también por las normas subsidiarias de primero, segundo o tercer grado, como posteriormente estudiaremos.

Nuestra opinión a la pregunta señalada es *afirmativa*. Es decir, entendemos que el precepto contenido en el apartado tercero del artículo 79 *es también aplicable a lo que hemos llamado « simple división» o parcelación lata*, y ello por las siguientes razones:

1) El precepto mencionado emplea expresamente la palabra *división*. Toda división, con las particularidades que luego veremos, que

cumpla los requisitos del artículo 77, 1, de la L. S., debe estar sujeta a licencia.

2) La exposición de motivos de la ley vigente, según expusimos al principio, insiste en que los actos particulares de parcelación han de estar sujetos a control para evitar que, poco a poco, mediante actos aislados, se implanten las urbanizaciones clandestinas. (Recordemos esos párrafos de dicha exposición de motivos cuando dice: «No cabe admitir que bajo el disfraz de actos particulares de parcelación se ejecuten urbanizaciones sin atenerse al procedimiento...»)

3) La exposición de motivos del proyecto de reforma dice textualmente: «En materia de licencias se reafirma el principio capital... de cometer a tal control administrativo todos los actos que signifiquen *transformación material* de los terrenos o del espacio.»

4) También hemos encontrado apoyo doctrinal en este sentido. Así, DÍEZ MONTERO, en el libro citado, nos dice que no se puede excluir este caso de la exigencia de licencia, ya que «todo interés por que la ejecución del plan se lleve a cabo a través de una división racional de los terrenos a que afecta podría ser burlado si los particulares conservasen la facultad de dividir caprichosamente sus fincas urbanas, y por eso la ley ha querido asegurar, *en todo supuesto de creación de parcelas edificables*, la supervisión administrativa».

Damos así por aclarada la primera consideración propuesta, en orden a la *extensión* del artículo 79, 3, y referente a lo que debe entenderse por *división* en el mismo, y pasamos a la segunda consideración.

#### SEGUNDA: ¿A qué clase de terrenos se refiere la división?

El apartado 3 del artículo 79 exige la licencia para inscribir escrituras de división de *terrenos*, pero no concreta a qué clase de ellos se refiere.

Los artículos 62 y 66 de la L. S. clasifican el suelo, según haya o no plan de ordenación, en *urbano*, de *reserva urbana* y *rústico*, en el primer caso, y solamente en *urbano* y *rústico* en el segundo.

CAMY-SÁNCHEZ CAÑETE, en el tomo IV de sus *Comentarios a la legislación hipotecaria*, comprende en el precepto estudiado los suelos urbano y de reserva urbana.

Entendemos que en el momento presente solamente se debe exigir la licencia cuando se trata de dividir terreno o suelo *urbano*. Y ello por las siguientes razones:

1) El suelo de reserva urbana ha resultado prácticamente inoperante por la imprecisión y consiguiente dificultad de su concepto. Quizá por ello el proyecto de reforma de la L. S. prescinde del mismo.

2) El suelo rústico se rige, en cuanto a las normas de división, por las específicas, integradas especialmente por las de unidades mínimas de cultivo, concentración parcelaria y explotaciones familiares, hoy integradas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto refundido aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973. A la primera se refieren expresamente el apartado 2, d), del artículo 9 y la regla 4.<sup>a</sup> del artículo 69-1 de la L. S.

Si generalmente, como dice FUENTES SANCHIZ, en su artículo «Registro de la Propiedad y urbanismo», publicado en 1961, con ocasión del Primer Congreso de Derecho Registral, «parcelar es convertir en suelo urbano el suelo rústico», esto suele ser así cuando la parcelación en sentido estricto, como procedimiento de división conjunta, se inicia y se proyecta; pero tal división, como acto final parcelatorio, opera ya sobre suelo urbano. Y con mayor razón hemos de decir lo mismo cuando de la parcelación *lata* o «simple división» se trata.

3) Casi todos los artículos de la L. S. dedicados al tema, como los números 77, 79, 165, etc..., dicen expresamente «parcelaciones *urbanísticas*».

4) La doctrina comparte generalmente esta opinión, como puede verse en la página 22 del libro citado de DÍEZ MONTERO, en la 28 del también citado de CORELLA MONEDERO y, sobre todo, en el dictamen publicado en el número 8, de 1968, de la *R. D. U.*, por RAFAEL ENTRENA CUESTA: «Acerca de la regularidad jurídica del proyecto de parcelar la finca 'C. G.', del término municipal de 'Ll.', para constituir huertos familiares.»

Y llegando a esta conclusión, no tenemos más que examinar el concepto de suelo urbano para la L. S., distinguiendo:

A) *Si hay un plan de ordenación*, el suelo urbano estará constituido, según el apartado 1 del artículo 63, por estos terrenos:

a) Los comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población.

b) Los que están urbanizados.

c) Los que aun sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado plan parcial de ordenación.

El apartado 2 del mismo artículo clasifica, además, el suelo urbano, según su destino en la ordenación, en las siguientes modalidades:

a) Viales dedicados a calles y plazas.

- b) Parques y jardines.
- c) De edificación pública.
- d) De edificación privada.

Por último, el apartado 3 del repetido artículo considera al solar y a las superficies de suelo urbano con determinadas características.

B) *Cuando no hay plan de ordenación*, el artículo 66, en su apartado 2, dice que «constituirán el suelo urbano los terrenos comprendidos en un perímetro edificado, al menos, en el 20 por 100 de su extensión superficial».

El proyecto de reforma de la L. S. modifica sensiblemente estos preceptos de la «calificación» o «clasificación» del suelo, pero su alcance aún no se puede determinar, limitándonos ahora a la normativa vigente.

Con ello llegamos al estudio de la tercera consideración, que estimamos debe hacerse en orden a la *extensión* del apartado 3 del artículo 79, que estamos estudiando:

TERCERA: *¿La aplicación del artículo 79, 3, de la L. S. exige la existencia previa o simultánea de plan de ordenación?*

Puede presentarse el problema de considerar que la norma del apartado 3 del artículo 79 no es aplicable y, por tanto, no es necesaria la licencia municipal *cundo no hay plan de ordenación*.

Así podría presumirse, a primera vista, del apartado 1 del repetido artículo 79 cuando dice:

*«No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un plan parcial de ordenación del sector correspondiente, o si no existiera aprobado un plan general, se formen simultáneamente éste, el plan parcial y el proyecto de parcelación.»*

La Ley de Régimen Local, texto articulado aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, dice, en su artículo 134, que «en todo municipio se formará, en el plazo máximo de tres años..., un plan general de urbanización...».

La Ley del Suelo señaló la necesidad de la existencia de plan de ordenación en todo el territorio nacional o, al menos, según su artículo 29 y disposición transitoria sexta, en los municipios capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes.

Sin embargo, la complejidad de su tramitación y la, hasta hace poco, falta de preparación en los encargados de instar y formar esos planes, entre otras razones, han hecho imposible que los deseos de la ley se cumplieran de manera general. Por ello, el mismo artículo 79 establece,

como hemos visto, que si faltare el plan, se forme simultáneamente con el proyecto de parcelación.

Esta exigencia de previa o simultánea existencia de plan podría mantenerse tratándose de la parcelación que hemos llamado estricta, pero sería imposible de defender en la parcelación como acto particular de división o parcelación *lata*, pues supondría un veto demasiado fuerte para el normal tráfico jurídico.

La rígida aplicación del precepto contenido en el apartado 1 del artículo 79 nos llevaría a dos resultados extremos:

- 1) Se suspenderían las divisiones de terrenos urbanos hasta la aprobación del plan.
- 2) Se prescindiría de la licencia en dichas divisiones cuando no hay plan.

Si la primera solución paraliza el tráfico jurídico, la segunda supone una injusticia manifiesta, pues desaparecería en tales supuestos el control de la administración, favoreciendo a los que operaran en las localidades sin plan, que se verían libres de limitaciones en su actuación, en perjuicio de la comunidad.

*El control de la licencia, como escudo de la aplicación de la norma, debe existir en todo caso.* Y si no hay plan de ordenación habremos de acudir a la reglamentación de las *normas subsidiarias del planeamiento*, de primero, segundo o tercer grado. Veamos cuáles son estas normas:

a) *Normas subsidiarias de primer grado*

QUINTANA REDONDO, en su trabajo, publicado en la *R. D. U.*, en 1968, titulado «Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas», nos dice: «Sería ideal que el ciclo plan general, plan parcial, parcelación, se cumpliera totalmente; pero como son todavía muchos los municipios que no tienen redactados esos planes, no es lógico hacer imposible para ellos operaciones parcelatorias de las que ha de arrancar una posterior acción urbanística. En tal supuesto deben operar las *normas complementarias y subsidiarias*, a que se refieren los artículos 57 y siguientes de la L. S.»

Y éste es el sentir de la doctrina para todos los casos de ausencia de plan de ordenación.

En efecto, el capítulo IV del título I de la L. S. regula esas normas.

Después de indicar el artículo 57 la formación y desarrollo de las mismas, dice el artículo 58:

«En las poblaciones donde no existiera plan de ordenación urbana debidamente aprobado regirán las normas promulgadas con arreglo al

artículo anterior. Las propias normas se aplicarán para regular aspectos no previstos en el plan de ordenación.»

El proyecto de reforma de la L. S. es consciente de la importancia de esas normas, y en su exposición de motivos nos dice:

«La experiencia ha puesto de relieve que las *normas subsidiarias y complementarias del planeamiento* son en muchos casos, por razones de urgencia o por la escasa entidad o complejidad de los problemas, el instrumento más adecuado para afrontarlos. La nueva regulación desarrolla la vigente para permitir su uso en la medida conveniente.»

Sobre esta base se proyecta la reforma de los artículos 57, 58 y 60 de dicho capítulo IV, y se adiciona un apartado al artículo 165 diciendo que «las licencias se otorgarán de acuerdo con las prescripciones de esta ley, de los planes y proyectos y, en su caso, de las *normas complementarias y subsidiarias del planeamiento*».

La jurisprudencia se ha manifestado ya en esta línea. Como ejemplo, podemos referir:

La sentencia de 14 de julio de 1967 de la Audiencia Territorial de Zaragoza, en su considerando segundo, nos dice:

«...Que la acción urbanística debe desarrollarse, en todo caso, bajo un signo de absoluta armonía y orden, sometida a una disciplina en la que se mantenga la jerarquía planificadora establecida en nuestra Ley del Suelo, la cual viene encabezada por la presencia de un plan general, que se hace realidad a través de otros planes más detallados, que son los parciales, complementados, a su vez, por los proyectos de urbanización, y *en defecto de unos y otros, por unas normas subsidiarias y complementarias de aquel planeamiento*, previstas y reguladas en el artículo 57 y siguientes de la citada Ley del Suelo...»

La sentencia de 17 de noviembre de 1962 del Tribunal Supremo, en su considerando tercero, nos dice:

«Que la falta de un plan general de urbanización no impide a los ayuntamientos el ejercicio de sus funciones ordenadoras de la edificación privada, las cuales pueden desarrollarse dentro de las normas preexistentes o *de las que con fin supletorio dicten los organismos urbanísticos, según el artículo 58 de la Ley del Suelo*.

En similares términos se manifiesta la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1968.

GONZÁLEZ PÉREZ, en su trabajo, publicado en enero de 1968 en la *R. D. U.*, titulado «Principios y realidades de la Ley del Suelo», hacía resaltar cómo «a pesar del tiempo transcurrido esas normas no habían

sido promulgadas, resultando que muchos municipios no tenían plan ni tampoco podían acudir a las normas complementarias y subsidiarias».

Afortunadamente se ha avanzado bastante desde entonces, y es de esperar que con la nueva regulación proyectada, la promulgación de tales normas se realice con mayor dinamidad.

Ya ARRIBAS BRIONES, en su trabajo, publicado en el último número de 1969 de la *R. D. U.*, titulado «Las normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento», nos mostraba, al final del mismo, una relación de las poblaciones o comarcas en donde para entonces se habían promulgado tales normas. Posteriormente, la misma revista ha publicado nuevas normas aprobadas para otros lugares de España.

#### b) *Normas subsidiarias de segundo grado*

¿Cuál será la reglamentación aplicable, no habiendo plan de ordenación, en los lugares en donde tampoco se han promulgado normas subsidiarias y complementarias del planeamiento?

Entonces hay que acudir a las ordenanzas municipales que, más o menos amplias y precisas, existen en casi todos los municipios.

DÍEZ MONTERO, en su obra citada, nos dice: «En los municipios *sin plan general de ordenación* será necesaria la licencia para dividir fincas, y esta licencia, que es una licencia de parcelación, puede concederse *sin necesidad de que se tramiten el plan de ordenación y el proyecto de parcelación*. La licencia se concederá con arreglo a las *ordenanzas de edificación...*»

GÓMEZ-FERRER MORANT, en su libro titulado *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, nos dice que: «En defecto de plan general, el criterio de ordenación urbana viene, pues, establecido por las normas subsidiarias de planeamiento, caso de que existan, y por las *ordenanzas municipales*.»

Igual criterio nos manifiesta GARCÍA DE ENTERRÍA, en su «Dictamen sobre legalidad de ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación», publicado en el número 50 de la *Revista de Administración Pública*.

También esta tesis aparece proclamada por el Tribunal Supremo, en los casos de inexistencia de plan, sosteniendo la aplicación de las ordenanzas municipales.

En el considerando segundo de la sentencia de 23 de marzo de 1968 se dice que: «...En defecto de los planes parciales regirán las *ordenanzas municipales...*»

La sentencia de 11 de marzo de 1968 se refiere expresamente a la obtención de licencia municipal, «si lo proyectado se encontraba dentro de lo autorizado por las ordenanzas municipales de la ciudad...».

En el mismo sentido, de aplicar las ordenanzas municipales con carácter subsidiario, se pronuncia la sentencia de la Sala IV del mismo Tribunal Supremo de 4 de junio de 1971, entre otras.

c) *Normas subsidiarias de tercer grado*

PASTOR RIDRUEJO, en su trabajo, publicado en 1971 en la *R. D. U.*, titulado *La propiedad urbanística y su legitimación: planes y licencias*, ha abordado con bastante precisión el problema de las licencias sin plan. Resumiremos sus ideas:

Al igual que el artículo 6 del Código civil establece que «el Tribunal que rehúse fallar a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes incurrirá en responsabilidad», creemos—nos dice el autor citado—que igual principio o similar debemos de aplicar en nuestro urbanismo. Y añade: «La preexistencia del plan no puede ser argüida por el órgano actuante como razón para no pronunciarse en orden a la concesión o la denegación de la licencia. *El órgano debe conceder o denegar la licencia, exista o no plan aprobado.*»

Siguiendo este razonamiento, PASTOR RIDRUEJO nos dice que «a falta de planeamiento propio, y cuando tampoco existe un ordenamiento subsidiario aplicable ni ordenanzas vigentes, *la propia Ley del Suelo actúa con carácter de ordenamiento de último grado.* Porque la ley, aparte de contener la normativa aplicable a la creación del planeamiento, contiene reglas que *ya directamente tienen carácter de planeamiento subsidiario.*» Entre tales cita las de los artículos 59, 60, 66, 67, 69, etc....

Igual solución de considerar la Ley del Suelo como norma subsidiaria de tercero o último grado, a falta de plan, normas subsidiarias y ordenanzas, utilizando las disposiciones de aquélla que pueden directamente aplicarse, es defendida por gran parte de la doctrina que se ocupa del tema.

En definitiva, siempre habrá una norma urbanística, y *siempre será necesaria la licencia municipal, como control administrativo de que dicha norma se cumpla.*

Y siendo así, ya podemos anticipar que *en toda división de suelo urbano, según el apartado 3 del artículo 79 de la Ley del Suelo, los registradores habrán de exigir el otorgamiento de la licencia para inscribir las escrituras en que se autoricen aquéllas.*

A continuación, siguiendo el esquema, vamos a estudiar someramente algunos puntos generales de esa licencia y el valor de las divisiones

de suelo urbano realizadas sin la misma, para acabar en el epígrafe D) con el tema de su calificación registral.

\* \* \*

## B) NECESIDAD DE LA LICENCIA

El estudio de la licencia corresponde al Derecho administrativo y por ello ahora nos limitamos a algunos aspectos de la misma que estimamos son de interés para el tema. Veamos:

### 1) CONCEPTO: DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

GONZÁLEZ PÉREZ, en su obra *Las licencias urbanísticas*, publicada en 1967, define la licencia como «*acto administrativo por el cual se remueve una prohibición y se autoriza al administrado el ejercicio de una actividad, previa comprobación de que se adecuará a los límites impuestos por las normas y planes sin atentar contra el interés público*».

BARTOLOMÉ BOSCH Y SALOM, en su obra, publicada en 1972, ya citada, nos dice, al tratar del fundamento de la licencia, que «*constituye la forma de intervenir la administración en el ejercicio de unos derechos por los particulares, regulados previamente por las normas que condicionan su uso y aplicación*».

En general, hoy día, tanto la doctrina española como la extranjera, consideran que la licencia es un acto de *autorización* y no de concesión.

Este es el criterio de VIGIER, en Francia, y de D'ALESSIO, BODA y FURITANO, en Italia. Este último, en su trabajo, publicado en Milán en 1960, titulado *La licenza edilizia nella legislazione, nella dottrina e nella giurisprudenza*, nos dice que «la licencia... es un *acto de autorización*, que se concreta en una resolución dirigida a consentir al destinatario el ejercicio de una facultad inherente a un derecho que con anterioridad le pertenece». Igual sentido muestra la jurisprudencia italiana.

En la *jurisprudencia española* se muestran estos dos caracteres de la licencia:

a) Es una *autorización*. Frente al criterio mostrado en algunas sentencias, que consideran a la licencia como acto administrativo que concede derechos (así, las sentencias de 4 de diciembre de 1951 y la de 10 de octubre de 1955), las más recientes se inclinan decididamente por su consideración como acto de *autorización*. Así, dice la de 17 de diciembre de 1959 que:

«...La licencia es una autorización a un particular para realizar un acto que está permitido, y se exige para averiguar si se cumplen las condiciones requeridas.»

b) Es un acto *reglado*. Las sentencias de 10 de diciembre de 1960, de 3 de marzo de 1961, de 3 y 5 de mayo de 1971, coinciden en afirmar que:

«El otorgamiento de la licencia no es un acto discrecional de la administración, sino un acto *reglado*...»

En resumen, podemos decir simplemente para nuestro objeto, que la licencia municipal no es otra cosa que *la homologación por la administración de que la división del suelo urbano se acomoda a la norma aplicable*.

\* \* \*

## 2) DERECHO COMPARADO: EXIGENCIA DE LA LICENCIA

Todas las legislaciones estudiadas, que hemos relacionado al principio, coinciden en la exigencia de la licencia o autorización para la parcelación o división. Veamos:

*Alemania*.—Es ésta la legislación más importante y clara en este sentido.

El artículo 19 de la Ley de 1960, en su apartado 1, nos dice:

«Dentro del ámbito territorial de validez de un plan de edificación... *será precisa la autorización para que tenga eficacia la división de una finca.*»

El artículo 23 de la misma Ley dice así, en sus apartados 1, 3 y 4:

1) «La oficina del Registro de la Propiedad únicamente puede proceder a una inscripción... *cuando se presente el certificado acreditativo de tal autorización.*»

3) «Cuando se haya efectuado una inscripción en el Registro de la Propiedad en virtud de un expediente jurídico *no autorizado*, el departamento de autorización *podrá, cuando ésta sea necesaria, pedir al Registro que proceda a la inscripción de una oposición.*...»

4) «La oposición anotada... *deberá quedar anulada cuando lo pida el departamento... o se haya concedido la autorización.*...»

*Bélgica.*—El artículo 56 de la Ley de 1962 establece en las parcelaciones la exigencia de *permiso escrito y expreso del colegio municipal*, en los términos que posteriormente veremos al estudiar el número 4 del epígrafe D) de esta ponencia.

*Costa Rica.*—El artículo 33 de la Ley de 1968 establece, en su párrafo 1:

«Para todo *fraccionamiento* de terrenos o inmuebles situados en distritos *urbanos* y demás áreas sujetas a control urbanístico, será indispensable *haber visado antes en la oficina municipal* autorizada el plano que indique la situación y cabida de las porciones resultantes, y que, *además, el Notario o funcionario autorizante dé fe*, en el acto de extensión u otorgamiento del documento respectivo, de que la división coincide con lo que expresa dicho plano.»

Su artículo 36 dice:

«Se negará la visación municipal de planos relativos a fraccionamientos de áreas sujetas a control...» en los casos por el mismo señalados.

Y el artículo 37 sanciona:

«El funcionario que autorice o responda por el visado de un plano, con violación evidente de los reglamentos de desarrollo urbano, se hará acreedor de la pena que señala el artículo 372 del Código penal.»

*Francia.*—El artículo 2 del Decreto de 1958 establece:

«La creación o el desarrollo de *parcelaciones* para la construcción de inmuebles destinados a viviendas o el comercio, así como de sus anexos, *quedará subordinada a una autorización concedida por el prefecto.*»

Igual requisito exigen los artículos 11 y 14 cuando las parcelaciones se realizan para usos que no sean de vivienda (jardines y usos industriales).

*Italia.*—La Ley de 1942 señalaba la libertad de parcelación, es decir, sin necesidad de licencia, cuando no hubiera plan de ordenación. Como esta libertad daba lugar a la formación de núcleos desordenados, el artículo 8 de la Ley de 1967 prohíbe la parcelación de los terrenos cuando no hay plan de ordenación.

Dentro de los límites anteriormente dichos, el artículo 28 de la Ley de 1942, modificado por el referido artículo 8 de la de 1967, refiriéndose a la «parcelación de las áreas» exige la previa *autorización por el municipio*.

## 3) DERECHO ESPAÑOL

Ya sabemos que la normativa en el Derecho español, en orden a la necesidad de licencia para las parcelaciones, está recogida especialmente en los artículos 79 y 165 de la Ley del Suelo.

El apartado 2 del artículo 79, que, como hemos dicho anteriormente, no sufre alteración en el proyecto de reforma, dice:

«Toda *parcelación*... urbanística quedará sujeta a licencia.»

El artículo 165 ha omitido, como también indicábamos al principio, la determinación expresa de las reparcelaciones entre los actos sujetos a licencia en el texto nuevo proyectado. Su apartado 1 mantiene, sin embargo, en dicho proyecto, la sujeción de las parcelaciones a previa licencia.

Nos interesa ahora hacer constar que, de conformidad con dichos preceptos y otros concordantes de la L. S., la falta de licencia en las parcelaciones, además de la prohibición de autorizar las escrituras y de inscribirlas, da lugar a las siguientes sanciones:

a) En ningún caso se considerará solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes resultantes de una parcelación efectuada con infracción de lo dispuesto en la ley (art. 79, 4).

b) No se tasarán con arreglo al valor comercial, sino al urbanístico, las parcelas procedentes de parcelaciones verificadas sin aprobación municipal que fueren incorporadas a la ordenación (art. 92, 1, d) ). (Sustancialmente reformado en el proyecto de reforma.)

c) El Ayuntamiento, la Comisión Provincial de Urbanismo o sus respectivos presidentes dispondrán la suspensión de las parcelaciones que se efectuaren sin licencia, prohibirán todo intento de urbanizar en los terrenos, dispondrán la destrucción de lo realizado y podrán expropiar sin formular previo proyecto (art. 171).

En el proyecto de reforma se da entrada también en este artículo al gobernador civil con las mismas facultades, reglamentando en el mismo y en el 171 bis la materia con gran minuciosidad.

d) El peticionario de licencia, el propietario, el empresario de las obras y el técnico de las mismas serán solidariamente responsables de las infracciones que se cometieran por ejecutarlas sin aquélla (art. 214 actual).

El contenido de ese precepto en el proyecto se desarrolla en su artículo 215, mientras que el 214 proyectado considera como graves las

infracciones que constituyan incumplimiento de las prescripciones relativas a parcelaciones.

e) Las parcelaciones ilegales darán lugar a una multa, que alcanzará una cantidad igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, y lo recaudado por este concepto no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente (art. 215 actual, que se mantiene en el apartado 6 del mismo artículo del proyecto).

\* \* \*

— *Concesión de la licencia por silencio administrativo y justificación en caso de no exigirse la misma.*

En el Derecho español, la justificación del otorgamiento de la licencia, que aparece necesaria para la inscripción de las escrituras de división de suelo urbano, puede ofrecer especial dificultad en dos casos concretos:

1) Cuando la licencia aparece concedida por *silencio administrativo*.

El apartado 2 del artículo 165 de la L. S., en su texto vigente, dice que «el procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustará, en todo caso, a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales».

En el momento presente, mientras no se apruebe el nuevo texto de la Ley de Régimen Local, a la que se refiere el mismo artículo del proyecto de reforma de la L. S., debemos de atenernos a lo que dicho Reglamento de Servicios preceptúa.

Y el referido Reglamento, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, dedica el capítulo I del título I a la materia que ahora estudiamos.

Su artículo 9 establece, para evitar los perjuicios que la negligencia de la administración puede ocasionar a los administrados, la fórmula de concesión tácita de la licencia a través del silencio positivo. Dice así:

«...5.º Las licencias para... parcelaciones... habrán de otorgarse o denegarse en el plazo de un mes...

...7.º Si transcurrieren los plazos señalados en el número 5.º... sin que se hubiere notificado resolución expresa:

a) El petitionerio de licencia de parcelación... podrá acudir a la Comisión Provincial de Urbanismo donde existiera constituida o, en su defecto, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y si en el plazo

*de un mes no se notificare al interesado acuerdo expreso, quedará otorgada la licencia por silencio administrativo.»*

Este silencio administrativo positivo, también recogido en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, ha sido visto con mucho recelo por la doctrina y por la jurisprudencia.

Muy interesante a estos efectos es el trabajo de BOQUERA, titulado «Algunas dificultades en la actual regulación del silencio administrativo», y publicado en el número 30 de la *Revista de Administración Pública*.

El Tribunal Supremo, que ha admitido reiteradamente los efectos de dicho silencio administrativo, ha aconsejado prudencia en su aplicación. Así, en sentencias de 9 de diciembre de 1964 y 23 de junio de 1971, entre otras, nos dice que «el silencio positivo no es panacea que sane aquello que en sí mismo contiene germen de su incurable enfermedad ni esponja que limpie de los vicios y defectos ínsitos en la misma esencia del acto».

En Italia, la Ley de 1957 cambió el silencio de positivo a negativo.

De todas formas, y esto es lo que más debe interesarnos, hoy día caben en nuestro Derecho concesiones tácitas de licencia por aplicación del silencio administrativo positivo, según la regulación que hemos expuesto.

Esta concesión tácita presenta problemas de prueba a los efectos del precepto del apartado 3 del artículo 79 de la L. S., puesto que los favorecidos por la misma no disponen de documento alguno que directamente acredite su obtención.

En este caso estimamos que para que el Registrador inscriba la escritura de parcelación o división, el interesado habrá de justificar ante aquél el procedimiento que ha dado lugar a dicha concesión tácita, y el Registrador podrá comprobarlo de oficio ante el Ayuntamiento, Comisión Provincial de Urbanismo y Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

## 2) Cuando la licencia *no se estima necesaria*.

Puede ocurrir, por último, que el Ayuntamiento, a pesar del precepto legal que exige la licencia, no estuviera de acuerdo en la necesidad de la misma, y expresamente, por manifestación verbal, indicara, según su propia interpretación, la improcedencia de aquélla, en el caso concreto, una vez solicitada.

En este supuesto estimamos que el Registrador quedará «normalmente» libre de responsabilidad, siempre que se le justifique, mediante certificación o escrito del Ayuntamiento, el criterio negativo del mismo.

Sirva de ejemplo para este caso la Ley Federal Alemana, ya citada, de 23 de junio de 1960, en cuyo artículo 23, después de exigir, como hemos visto, la autorización o licencia, con carácter general, en las parcelaciones o divisiones, señala en su apartado 2, con carácter excepcional, que:

«Cuando la autorización... no sea necesaria..., el departamento de autorización deberá extender un *certificado acerca de este extremo...* El certificado equivale a la autorización.»

Y hemos dicho intencionadamente que esa certificación negativa liberará «normalmente» de responsabilidad al Registrador. Siempre habrá de tenerse en cuenta el carácter público de los planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la L. S., según preceptúa el artículo 45 de la misma. Cuando esa publicidad se lleve a cabo con verdadera efectividad, *cosa que hoy no ocurre*, el necesario conocimiento por el Registrador de la norma urbanística aplicable, de conformidad con el artículo 2 del Código civil, le obligará a calificar, aun en contra de la certificación negativa o incluso positiva del Ayuntamiento, en defensa del Derecho.

\* \* \*

### C) VALOR DE LAS DIVISIONES SIN LICENCIA

Hasta el momento hemos considerado que toda división de suelo urbano está sujeta al otorgamiento previo de la licencia municipal. Ahora vamos a estudiar brevemente el alcance general o efectos de la falta de licencia en aquéllas, para continuar en el epígrafe siguiente con la repercusión de tal omisión bajo el marco de la calificación registral.

La división de suelo urbano, como acto único en la parcelación *lata* o como fase final en la parcelación estricta, es un acto jurídico privado, y como tal, regulado por el Derecho civil. Sobre esta base vamos a determinar si los actos de división realizados sin licencia son *nulos* de pleno derecho o si son meramente *anulables*, produciendo en este caso plenos efectos mientras no sean impugnados y sin perjuicio de las sanciones administrativas que someramente hemos indicado.

Dejo limitada a esta dualidad *nulos-anulables* la repercusión que dicha omisión de la licencia puede producir en el acto de división, porque creo que las otras modalidades de ineficacia o eficacia restringida de los actos jurídicos no proceden en este caso.

QUINTANA REDONDO, en su trabajo citado, nos dice que son actos *nulos*, de conformidad con el artículo 4 del Código civil.

MARTÍN BLANCO, en su libro *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, se inclina también por la nulidad. Sus argumentos aparecen con relación al artículo 78 de la L. S., pero creo que son aplicables *mutatis mutandi* para el artículo 79. Son los siguientes:

a) «Son *nulos* por ser ejecutados contra lo dispuesto en la ley, de conformidad con el artículo 4 del Código civil.» Ya hemos visto que este argumento es el utilizado también por el autor anteriormente citado y por otros que han estudiado someramente el tema.

b) «Tal nulidad resulta también del artículo 2 de la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre modificación de planes de ordenación y proyectos de urbanización, en donde se decreta expresamente que los actos enumerados en el artículo 165 de la L. S. que contradigan lo dispuesto en el artículo anterior serán *nulos* de pleno derecho.»

Ese artículo anterior citado por MARTÍN BLANCO, y al que alude el 2 de la Ley de 1963, se refiere a la modificación de zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan. Ya sabemos también que entre los actos contenidos en el artículo 165 de la L. S. están las parcelaciones urbanísticas.

c) «Los efectos de la nulidad civil del acto, concluye diciendo MARTÍN BLANCO, se producen en estos casos conjuntamente con los derivados de su ilicitud administrativa y punible, que no quedan excluidos por consecuencia de aquella nulidad.»

GONZÁLEZ PÉREZ, en su libro *Comentarios a la Ley del Suelo*, considera discutible esa nulidad pregonada por MARTÍN BLANCO, por cuanto:

a) «Si hubiera nulidad sobrarían las sanciones que prevé la ley en su incumplimiento. Y eso es así porque, en definitiva, la parcelación, aunque se trate de acto privado, ha de ser autorizada por un acto administrativo, la licencia, y para los actos administrativos no se admiten otros supuestos de nulidad que los del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo.»

b) «El argumento del artículo 2 de la Ley de 2 de diciembre de 1963, en lugar de serlo en apoyo de la nulidad, lo es en sentido contrario, pues al disponer expresamente la nulidad de los actos enumerados en el artículo 165 de la L. S., en cuanto impliquen cualquier modificación de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, 'aun cuando se realicen con licencia municipal', *a sensu contrario*, está excluyendo la nulidad en los demás casos.»

Nos inclinamos también por la solución de la *anulabilidad*.

En su apoyo hacemos nuestros los argumentos contenidos en el párrafo primero del apartado *a)* y en el apartado *b)* de GONZÁLEZ PÉREZ, y no estamos conformes, sin embargo, con el contenido del párrafo segundo de dicho apartado *a)*, por cuanto estimamos que la naturaleza de la licencia, como acto administrativo, no desvirtúa el carácter del acto de parcelación o división, que debe regirse por el Derecho civil, no siéndole aplicable el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por lo que se refiere al artículo 4 del Código civil, conviene tener en cuenta lo siguiente:

El referido artículo 4 nos dice que «son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la ley», pero a continuación añade: «*Salvo los casos en que la misma ley ordene su validez.*»

Según esto, no toda disconformidad con la ley ni toda omisión de requisitos legales pueden llevar consigo la nulidad.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha dicho de una forma reiterada (sentencias de 19 de octubre de 1944 y 28 de enero y 8 de abril de 1958, entre otras) que «el apartado 1 del artículo 4 del Código civil se limita a formular un principio jurídico de gran generalidad, que no ha de ser interpretado con criterio rígido, sino como sugiere la doctrina, con criterio flexible, y teniendo en cuenta que *no es preciso que la validez de los actos contrarios a la ley sea ordenada de modo expreso y textual*, sin que quepa pensar que toda disconformidad con una ley cualquiera o toda omisión de formalidades legales que puedan ser *meramente accidentales* con relación al acto de que se trate hayan de llevar consigo la sanción extrema de la nulidad, máxime en aquellos casos en que exista una *legislación especial* que regule la materia o el problema que suscita recaiga en realidad sobre algo que revista gran complejidad y no pueda quedar resuelta por la nuda y aislada aplicación de dicho artículo».

BONET RAMÓN, en su *Compendio de Derecho civil*, tomo I, nos dice en este mismo sentido que «los actos contrarios a las leyes preceptivas son nulos de pleno derecho, ineficaces de modo insubsanable, *excepto en los casos en que legalmente se ordene su validez*, no siendo necesario que la validez esté ordenada de modo textual, bastando que la interpretación revele una intención legislativa no expresamente declarada...».

\* \* \*

Así, pues, frente a la *nulidad* o ineficacia automática e insanable, que ya hemos dicho no procede en este caso, tenemos la *anulabilidad*.

Insistimos en que hemos limitado simplemente los grados de ineficacia o eficacia restringida a los de nulidad-anulabilidad por razones prácticas, contraponiendo al primero, el segundo, que consideramos es el adecuado en el tema presente.

Siguiendo especialmente a Díez PÍCAZO, en su libro *Fundamentos de Derecho civil patrimonial*, estimamos que tal anulabilidad o nulidad relativa es aquel grado de ineficacia caracterizada por las siguientes notas:

a) Ser ineficacia *provocada*. Frente a la ineficacia automática de la nulidad, que se produce por la fuerza misma de la norma o del ordenamiento jurídico, es decir, *ipso iure*, la provocada lo que hace es atribuir a uno o varios sujetos un poder jurídico, en virtud del cual la sanción puede ser actuada.

b) Como consecuencia de lo anterior, la acción dirigida a obtener la declaración de una nulidad no está sometida a ningún plazo de ejercicio, mientras que la puesta en marcha del poder de *impugnación* *está sometida a un plazo de caducidad*.

c) La sentencia que se dicte como consecuencia de la pretensión de nulidad es declarativa, mientras que es *constitutiva* en el caso de anulabilidad.

d) La ineficacia en la nulidad es normalmente insubsanable, mientras que resulta *subsana* en la anulabilidad. La subsanación se produce, en nuestro caso, con la justificación del otorgamiento de la licencia.

\* \* \*

Sobre esta base de considerar como *anulables*, en el sentido general referido, los actos de división de suelo urbano realizados sin licencia, entramos ya en el estudio del epígrafe D) o de calificación registral.

#### D) CALIFICACION REGISTRAL: *Artículo 98 del Reglamento Hipotecario*

Nos encontramos ante el supuesto de que la escritura de división o parcelación se presente en el Registro de la Propiedad sin justificarse el otorgamiento de la licencia, siendo ésta necesaria, de conformidad con el artículo 79 de la L. S.

¿Qué debe hacer entonces el Registrador de la Propiedad?

Si el acto se considera nulo, la parcelación no puede tener acceso al Registro.

Si el acto es anulable, *tampoco debería tener acceso al Registro*, pero con un sentido más práctico que jurídico, el Reglamento Hipotecario admite su inscripción a través del artículo 98.

Los apartados 3 y 4 de dicho artículo, procedentes de la reforma de 17 de marzo de 1959, dicen:

«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...*, 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.»

El principio de legalidad exige que sólo puedan tener acceso al Registro los títulos válidos y perfectos, es decir, los que reúnan los requisitos exigidos por la ley. Si el acto otorgado en el título es nulo, la falta será insubsanable y se denegará la inscripción. Si el acto es simplemente anulable, la falta será subsanable y se suspenderá la inscripción.

Este principio se aplica en todo su rigor cuando se trata de la nulidad del acto, y el mismo artículo 98 lo ratifica, imponiendo en su apartado o párrafo 4 la denegación de la inscripción.

Pero no sucede lo mismo cuando se trata de actos anulables. En determinados casos, como el que ahora nos ocupa, se *permite* su inscripción cuando se trata de un requisito de eficacia, no de validez. Pensemos en los actos otorgados por la mujer casada sin licencia del marido, según la regulación del artículo 94 del mismo Reglamento.

## 1) INTERPRETACIÓN DOCTRINAL

Lo mismo que dicho artículo 94, tampoco el 98, en su contenido del apartado 3, ha sido bien acogido por la doctrina, pensando que la ampliación del acceso al Registro de la Propiedad de los actos anulables haría

desaparecer el principio de legalidad. Veamos las opiniones de algunos autores calificados.

ROCA SASTRE, en el suplemento de su *Tratado de Derecho hipotecario*, publicado con ocasión de la reforma del Reglamento de 1959, nos dice:

«Este nuevo precepto sólo se justifica por tratarse de una norma de circunstancias, aunque de un gran sentido práctico...» Y sigue diciendo que, desde el punto de vista del principio de legalidad, «es evidente que el precepto que comentamos no tiene justificación alguna..., pero merece plácemes si se lo contempla bajo el aspecto de constituir un medio dirigido a hacer posible la vida normal de nuestro sistema inmobiliario registral frente a la gran masa de disposiciones que durante estos años se han ido formando y que imponen la autorización o aprobación por la Administración..., como requisito para la inscripción en el Registro de la Propiedad, de numerosos actos que antes se inscribían sin ella».

LA RICA Y ARENAL, en sus *Comentarios a la reforma del Reglamento Hipotecario*, critica también negativamente el contenido del apartado 3 del artículo 98, aunque reconoce su sentido práctico. Así, nos dice:

«Poco a poco, el Registro de la Propiedad se ha ido convirtiendo en un 'comodín' manejado por la Administración para asegurar sus exigencias... Con tal procedimiento, el sistema registral inmobiliario va perdiendo su esencia jurídica y su carácter cuasi judicial para irse transmutando en un *organismo fiscal y administrativo*, y lo que es más grave, el crédito territorial se resquebraja y entorpece y las transmisiones de dominio se paralizan o dificultan con exceso...» Y más adelante continúa diciendo que: «El nuevo Reglamento ha tratado de buscar un sistema intermedio, según el cual, manteniendo en todo su vigor aquellas limitaciones, se permita a los interesados obtener la protección registral rápidamente, si bien condicionando la subsistencia de la inscripción registral a la justificación de haberse cumplido los requisitos exigidos por la Administración pública...»

CAMY-SÁNCHEZ CAÑETE, por el contrario, se muestra totalmente favorable a la fórmula del artículo 98. Y así, en el tomo IV de sus *Comentarios a la legislación hipotecaria*, nos dice de estas inscripciones que «son uno de los grandes aciertos de la reforma reglamentaria del 17 de marzo de 1959... Con ello ha aparecido en la normación hipotecaria un nuevo asiento, del que ya estaba necesitada...».

A pesar de las motivaciones *prácticas* que se han invocado en defensa del apartado 3 del artículo 98, creemos que no existe una justificación de peso para mantener tales inscripciones. Los actos anulables no deben

tener entrada en ningún caso en el Registro de la Propiedad. El principio de legalidad se quiebra en los artículos 94 y 98 del Reglamento Hipotecario. ¿Quién nos asegura que no surgirán nuevas excepciones en un futuro próximo apoyadas también en otras razones prácticas?

## 2) ASIENTO A PRACTICAR

En orden a la *naturaleza* de las inscripciones permitidas por el apartado 3 del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, podemos señalarlas con el doble carácter de *condicionales* y *provisionales*.

LA RICA, en su libro citado, nos dice que:

«...Es una inscripción *condicional*, al igual que las de inmatriculación, al amparo del artículo 205 de la ley, sujetas a la publicación de edictos. En este caso, es decir, el del artículo 98..., el cumplimiento de los requisitos administrativos no actúa como condición suspensiva, puesto que la inscripción no suspende sus efectos. Su omisión, su incumplimiento, mejor dicho, la no justificación en el Registro de haberse cumplido, actúa de *condición resolutoria del asiento*, y éste ha de ser cancelado...»

CAMY-SÁNCHEZ CAÑETE, en el libro referido, califica a estas inscripciones de *provisionales*.

Estimamos que ambos caracteres, *condicionalidad* y *provisionalidad*, conjuntamente, nos muestran su verdadera naturaleza.

Y siendo esto así, el carácter provisional de estos asientos podría hacer pensar en configurarlos en forma de anotación preventiva, que se convertiría en inscripción si, dentro del plazo reglamentario, se subsanara el defecto consistente en la falta de licencia municipal. Sería una *anotación preventiva por defecto subsanable*.

LA RICA, por el contrario, justifica el asiento de inscripción, y así nos dice, en el libro tantas veces citado, «que no se ha acudido al mecanismo de la anotación preventiva por lo breve del plazo de las tomadas por defecto subsanable».

Y CAMY-SÁNCHEZ CAÑETE, en dichos *Comentarios...*, no solamente estima acertado este asiento de inscripción provisional para los supuestos del apartado 3 del artículo 98, sino que considera que deben incluirse en el mismo otros de idéntico contenido a efectos registrales, como los de las anotaciones que llama impropias. Tales anotaciones, nos dice, «constituyen en todo y por todo una inscripción, que sólo se diferencian de las normales en que se constituyen de una manera provisional».

No nos parecen convincentes los argumentos expuestos por ambos autores en pro del asiento de inscripción.

En cuanto a la razón del breve plazo de las anotaciones tomadas por defecto subsanable, a que se refiere LA RICA, estimamos que si el reducido plazo hubiera sido el único motivo para no utilizar en estos casos el asiento de anotación, el problema se solucionaría señalando para ellos un plazo más largo, al igual que se hizo en la reforma reglamentaria de 1959 para las anotaciones de los aprovechamientos de aguas públicas en el artículo 70 del mismo Reglamento. Podría ser el plazo general de las anotaciones del artículo 86 de la Ley Hipotecaria u otro intermedio que más conviniera, siempre superior al de su artículo 96, y que también podría coincidir con los dos años que ha preceptuado para las inscripciones el apartado 3 del artículo 98 del Reglamento que estudiamos.

Y por lo que se refiere al argumento de CAMY-SÁNCHEZ CAÑETE, no podemos olvidar que precisamente esa «provisionalidad» constituye el principal carácter distintivo entre las anotaciones y las inscripciones. Así, leemos en el *Derecho hipotecario*, de ROCA SASTRE, tomo II, que la inscripción «es un asiento *definitivo*, a diferencia de las anotaciones preventivas, que son asientos *provisionales* o transitorios, destinados, en general, a convertirse en inscripciones o a caducar. La inscripción puede cancelarse, pero esto será por las contingencias del derecho que contiene y no a consecuencia del asiento en sí».

### 3) DISCORDANCIA REGISTRO-REALIDAD AL CANCELARSE EL ASIENTO POR CADUCIDAD

A estos efectos, según el apartado 3 del artículo 98 del Reglamento Hipotecario, copiado anteriormente, resulta lo siguiente:

Una vez practicado el asiento, *provisional* y *condicionado*, en el libro de inscripciones, *será cancelado* si transcurren *dos años* desde la fecha de aquél sin haberse justificado el otorgamiento de la licencia municipal.

La cancelación se hará constar por *nota marginal*.

Los términos del Reglamento son claros y no necesitan ser interpretados.

Ahora bien, esta cancelación producirá necesariamente, en la mayor parte de los casos, una *discordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad jurídica extrarregistral*.

En efecto, la cancelación «ha expulsado del Registro» el acto de división, pero éste sigue produciendo plenos efectos fuera de aquél mientras

no sea impugnado, por tratarse, como hemos dicho, de un acto simplemente *anulable*.

Y esta discordancia producirá, inevitablemente, en los actos posteriores otorgados sobre las parcelas o terrenos resultantes de la división ilegal, problemas de tracto sucesivo por interrupción del mismo.

La reanudación de ese tracto sucesivo interrumpido habrá de realizarse del modo que posteriormente veremos. De momento solamente queremos apuntar el problema.

Estos caminos, Registro y realidad jurídica extrarregistral, deben mantenerse siempre acordes.

O el Registro de la Propiedad debió armonizar con el carácter anulable del acto, de manera que su inscripción se conservase hasta que la sentencia, estimando la demanda o pretensión impugnando aquél, ordenase su cancelación.

O bien la realidad jurídica extrarregistral debió aprovechar la normativa hipotecaria. Y en este sentido, quizá también la solución al problema estaría en estimar la parcelación o división sin licencia como *originariamente ineficaz*, aplicándose entonces el apartado 4, en vez del 3, del artículo 98 del Reglamento Hipotecario.

Veamos lo que a este respecto se determina en algunas de las legislaciones extranjeras que estudiamos:

El artículo 33 de la ley citada de Costa Rica, después de referirse, en la forma que señalamos en el apartado 2 del epígrafe B) de este trabajo, a los controles administrativos necesarios para las divisiones, preceptúa que «los fraccionamientos se reputarán *ineficaces*» si se han omitido tales controles.

Y en su artículo 34 añade que:

«Las entidades públicas tendrán como *inexistentes* las parcelaciones hechas sin tener en cuenta lo anterior.»

Y ya vimos, en relación con otro aspecto de este trabajo, que el artículo 19 de la Ley alemana de 1960 establece que:

«Será precisa la *autorización* para que tenga *eficacia* la división de una finca.»

En estas normas parece proclamarse una *ineficacia inicial* de la misma *división o parcelación sin licencia*, sin perjuicio de lo que se preceptúe en orden a los actos posteriores otorgados sobre los lotes resultantes de aquélla.

4) ACTOS DE DISPOSICIÓN POSTERIORES A LA DIVISIÓN CANCELADA:  
DERECHO COMPARADO

El supuesto es claro: el acto de división sin licencia se ha inscrito, la inscripción se ha cancelado por haber transcurrido los dos años reglamentarios sin justificarse aquélla y ahora se otorga escritura de *venta de una o varias parcelas* resultantes de la división.

En *Francia*, el artículo 8 del Decreto de 1958 establece que:

«La *venta* de los terrenos comprendidos en una parcelación sólo podrá efectuarse *previa la autorización prevista en el artículo 2.*» En dicho artículo 2, según ya hemos visto, se exige la autorización del prefecto.

En *Bélgica*, el artículo 56 de la Ley de 1962 dice así:

«Nadie podrá poner *en venta o vender* una parcela comprendida en una parcelación..., si ésta parcelación *no hubiese sido objeto de un permiso escrito y expreso del colegio municipal.*»

En *Costa Rica*, el artículo 35 de la referida ley expresa:

«Quien haya adquirido *por compraventa u otro título oneroso* una finca o un derecho real sobre un inmueble y resulte perjudicado por la ineficacia dicha del acto adquisitivo (se refiere a la señalada en el artículo 33, ya relacionado) podrá demandar la *rescisión* de éste y la *reparación civil* consiguiente.»

En *España* hemos de acudir al artículo 50 de la Ley del Suelo.

Su apartado 1 dice así:

«El que enajenare terrenos no susceptibles de edificación... deberá *hacer constar expresamente esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación.*»

Recordemos que, según el apartado 4 del artículo 79, los lotes resultantes de una parcelación ilegal no pueden ser base de edificación.

El apartado 4 del indicado artículo 50 finaliza así:

«La infracción de cualquiera de estas disposiciones 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 que se le hubieren irrogado.»

Comentando este precepto, LUCAS FERNÁNDEZ, en su obra *Aspectos civiles de la Ley del Suelo*, nos dice que «a pesar de los términos de la ley, se trata de un supuesto de *rescisión*».

En el mismo sentido, FUENTES SANCHIZ, en el referido artículo publicado en 1961, indica que «la acción que concede este artículo, con el término vago de 'resolver', es una acción *rescisorio* con los efectos del artículo 1.295 del Código civil».

Ya hemos visto que la Ley de 1968 de Costa Rica, que, sin duda, se habrá inspirado en nuestra Ley del Suelo, habla también de *rescisión*.

En todo caso será una acción rescisoria con un plazo especial de ejercicio de un año, en vez del general de cuatro años establecido en el artículo 1.299 del Código civil.

Y siendo esto así, de conformidad con dicho artículo 50 de la Ley del Suelo, pueden darse las siguientes situaciones en orden a las *ventas* o enajenaciones en general, otorgadas sobre lotes resultantes de parcelaciones ilegales:

1) El adquirente hace uso de la facultad legal de rescisión dentro del plazo indicado. La enajenación deviene ineficaz con las consecuencias y devoluciones señaladas en el artículo 1.295 del Código civil.

2) El adquirente no hace uso de la facultad de rescisión o la ejercita fuera de plazo. La enajenación, desde el punto de vista jurídico privado, se convalida, produciendo plenos efectos desde su celebración.

Esta segunda situación puede presentar en el Registro de la Propiedad problemas de tracto sucesivo, que ya apuntábamos con anterioridad, ya que la venta o enajenación en general se apoya en un acto de división anterior, cuya *inscripción*, transcurrido el plazo de dos años sin justificarse el otorgamiento de la licencia, ha sido o debió ser *cancelada*, en los términos del artículo 98 del Reglamento Hipotecario.

Al llegar la escritura de compraventa (y nos referimos especialmente a este acto de disposición por ser el más frecuente dentro de los supuestos de enajenación) al Registro de la Propiedad puede suceder:

a) Que el acto de *división*, al ser anulable, haya sido *convalidado*, por *caducidad* de la acción de impugnación.

En este caso, la presentación de la escritura de compraventa deberá hacerse en unión de la del acto de división previo, ya convalidado, para practicar en el Registro las inscripciones de división y compraventa, en este orden, como exigencia del principio hipotecario del tracto sucesivo.

b) Que el acto de *división* previo se encuentre aún *dentro del período o plazo de impugnación*.

Entonces, el principio de tracto sucesivo impide de momento la inscripción de la escritura de compraventa, por haberse cancelado la inscripción de la escritura de división, que sirve de base a aquélla. Se suspende su inscripción.

La inscripción de la escritura de compraventa habrá de esperar que se convalide el acto de división. Convalidación que se realizará por caducidad de la acción de impugnación, en los términos vistos en el apartado a) anterior, o simplemente por la presentación de nuevo de la escritura de división acompañada del justificante del otorgamiento de la licencia, que al principio se omitió. La inscripción de la escritura de división será entonces definitiva y servirá de eslabón necesario para la inscripción de la de compraventa.

c) Que el acto de *división* haya sido *impugnado* con éxito dentro de plazo.

En este caso, la ineficacia sobrevenida del acto de división arrastrará, con el mismo resultado, el acto de disposición que en aquélla se apoya, sin perjuicio de la acción de daños y perjuicios.

### E) CONCLUSIONES

Como decíamos al principio de la presente ponencia, queremos proponer unas simples conclusiones provisionales, una vez finalizada la misma, para que sirvan de resumen a todo lo dicho. Son las siguientes:

1. Toda división de suelo urbano está sujeta a licencia municipal.
2. No es necesaria la existencia previa o simultánea de un plan de ordenación para la exigencia anterior.
3. Los Registradores de la Propiedad debemos exigir la justificación del otorgamiento de la licencia municipal para inscribir las correspondientes escrituras de división de suelo urbano. Para el cumplimiento de esta obligación es precisa la colaboración de los Notarios autorizantes de aquéllas y de los Ayuntamientos, aplicando con más fidelidad los preceptos de la Ley del Suelo.
4. Si los Ayuntamientos no estiman necesaria la licencia en el caso concreto, deberán expedir certificación negativa, que hará las veces de licencia cuando se exija por el Registrador.
5. Los actos de división de suelo urbano sin licencia tienen la consideración jurídica de anulables.
6. La regulación en orden a la registración de los actos de división de suelo urbano sin licencia, contenida especialmente en el artículo 98 del Reglamento Hipotecario, podría retocarse a base de:

*a)* Utilizar el asiento de anotación preventiva en vez del de inscripción, por el carácter naturalmente provisional de aquél.

*b)* Buscar una coordinación mayor entre el Registro de la Propiedad y la ordenación jurídica extrarregistral para evitar los problemas de tracto sucesivo, originados especialmente en virtud de los actos de disposición posteriores a la división o parcelación ilegal.

MARTÍN MARCOS JIMÉNEZ

Registrador de la Propiedad  
Profesor de Derecho civil