

3. URBANISMO

Nuevas posibilidades para acceder a la cancelación de los asientos practicados por la inscripción de un proyecto de reparcelación anulado

New possibilities to elicit the cancellation of the registration records entered by a reparcelization project

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: El presente comentario versa sobre dos Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 17 de septiembre de 2020 que se ocupan de la cancelación de los asientos practicados con motivo de la inscripción de un proyecto de reparcelación, lo cual tiene lugar a la vista de una resolución adoptada por un ayuntamiento por la que se anula el correspondiente acto de aprobación por entender que en su adopción se había incurrido en una irregularidad material, anulación que, además de no acogerse en rigor a los procedimientos de revisión previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se presenta como condición necesaria para, al llevar consigo la reversión de la reparcelación aprobada e inscrita, permitir la aprobación de un nuevo instrumento reparcelatorio plenamente conforme a Derecho al reflejar la corrección de la aludida irregularidad material.

ABSTRACT: *The present commentary deals with two resolutions of the General Directorate of Legal Security and Public Faith of September 17, 2020 that deal with the cancellation of the entries made on the occasion of the registration of a reparcelization project, which takes place in view of a resolution adopted by a city council that annuls the corresponding act of approval is nullified determining that a material irregularity had been incurred in its adoption, annulment which, in addition to not strictly fulfilling the revision procedures provided by the Act 39/2015, of October 1, on Common Administrative Procedure of Public Administrations, is presented as a necessary condition for, by bringing about the reversion of the approved and registered reparcelization, allowing the approval of a new reparcelatory instrument that is fully in accordance with the law since it corrects the aforementioned irregularity.*

PALABRAS CLAVE: Reversión. Reparcelación. Inscripción. Anulación. Revisión. Nulidad. Anulabilidad.

KEY WORDS: Reversion. Reparcelization. Plot-redivision. Registration. Annulment. Revision. Absolute nullity. Relative nullity. Revocability.

SUMARIO: I. LAS RESOLUCIONES COMENTADAS.—II. LA CALIFICACIÓN DE LA CONGRUENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO CON EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANA: 1. CONSIDERACIÓN INICIAL. 2. SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. 3. LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL EN RELACIÓN CON LA CALIFICACIÓN DE LA CONGRUENCIA DEL ACTO CON SU PROCEDIMIENTO Y SU REFLEJO EN MATERIA URBANÍSTICA.—III. LAS RESOLUCIONES DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020 COMO PECULIAR SUPUESTO DE REVERSIÓN DESDE LA COMBINACIÓN DE LAS VÍAS JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA: 1. SÍNTESIS SOBRE LA POSICIÓN DE LAS RESOLUCIONES. 2. LA PRAGMÁTICA VÍA ANULATORIA UTILIZADA POR EL AYUNTAMIENTO FACILITADORA DE LA CONGRUENCIA DEL ACTO CON EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO. IV. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.—V. BIBLIOGRAFÍA

I. LAS RESOLUCIONES COMENTADAS

Dos recientes Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 17 de septiembre de 2020, ambas publicadas en el BOE de 7 de octubre de 2020, se han pronunciado sobre sendos recursos interpuestos contra una calificación por la que se denegó la cancelación de los asientos practicados por la inscripción de un proyecto de reparcelación.

En ambos casos su origen se encontró en la presentación en el Registro de la Propiedad de un certificado de la Secretaría de un ayuntamiento de la provincia de Zaragoza sobre la adopción por el Pleno de un acuerdo en el que se dispuso lo siguiente:

a) La anulación de un proyecto de reparcelación de una determinada unidad de ejecución dejándolo sin efecto al constatarse infracción del ordenamiento jurídico por razón de la incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física.

b) Dar orden al Registro de la Propiedad al objeto de cancelar todos los asientos practicados por la inscripción del citado proyecto de reparcelación y la retroacción de todas las actuaciones practicadas con ocasión de su inscripción, con regreso a la situación jurídica anterior, con restitución de las fincas aportadas.

Aunque sin trascendencia a los presentes efectos, se dispuso igualmente la anulación del proyecto de urbanización que había sido aprobado para la unidad de ejecución.

A su vez, en orden a la calificación negativa se sostiene en la nota respectiva que el obligado sometimiento de las actuaciones de las Administraciones públicas a la Ley y al Derecho por aplicación del principio de legalidad impone el respeto y seguimiento del procedimiento legalmente previsto para cada situación en garantía del adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los Derechos (Preámbulo de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas —LPAC—).

Según lo anterior, al estar en presencia de la anulación de un acto administrativo firme, sostiene la nota que el ayuntamiento debió haberse acogido a lo dispuesto en los artículos 106 y siguientes de la LPAC sobre revisión de actos en

vía administrativa en lugar del procedimiento ordinario según lo previsto en el artículo 70 y siguientes, lo que no se ve alterado por el hecho de que la actuación se hubiera instado por los propios interesados favorecidos en el acto.

Así se entiende al recordar que junto a las titularidades registrales de aquellos, había también otras fincas con intereses a proteger, como aquellas respecto de las que se expidió la certificación del artículo 5 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, por estar en parte afectas a otra unidad de ejecución, así como fincas patrimoniales del ayuntamiento y especialmente las fincas de dominio público como son los viales y zonas verdes con un régimen jurídico propio, en concreto estas últimas de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible, respecto de las que se afirma que *«no se puede llegar a acuerdos por imperativo legal, y que de practicarse la cancelación de sus inscripciones para dar cabida de nuevo en el Registro a las fincas de origen de los interesados que han instado el procedimiento, como se solicita, todas estas fincas por el principio de retroacción, con el regreso a la situación jurídica anterior pasarían a ser fincas de propiedad privada que quedarían dentro del tráfico jurídico inmobiliario ordinario, con todo lo que ello conlleva respecto a sus avatares futuros»*.

Confirmada la calificación negativa tras la solicitud de una segunda calificación se interponen los dos recursos gubernativos que dan lugar a las resoluciones comentadas, uno suscrito por el representante de una mercantil y por el presidente de la Junta de Compensación y otro por la alcaldesa-presidenta del ayuntamiento, declarándose en ambos casos su estimación.

Se comienza afirmando que el supuesto considerado, que se corresponde con la que ha sido denominada *«reparcelación inversa»* o *«reversión de la reparcelación»*¹ precisa para dejar sin efecto una reparcelación aprobada e inscrita en el Registro de la Propiedad, resulta problemático ante la carencia de una expresa regulación legal hasta tiempos recientes.

A tal efecto, se recuerda el tratamiento de la cuestión en la Resolución de 6 de julio de 2015 en la que se apuntaban las *«complejísimas y normalmente desproporcionadas»* consecuencias derivadas de la anulación de un proyecto de reparcelación cuya aprobación da lugar a *«la mutación jurídico real de las titulares antiguas por las nuevas e incluso, en determinados casos, la adquisición originaria, con repercusiones hipotecarias de importante calado»*, lo que habría llevado en la práctica, se dice en ella, a la apertura de incidentes de imposibilidad de cumplimiento *in natura* de las respectivas sentencias conducentes al establecimiento de una indemnización sustitutoria (art. 105.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Así lo expone la resolución en lo que también califica como la *«situación patológica»* a la que llevan las dificultades inherentes a las operaciones lógicas derivadas de la anulación consistentes en la cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado y la consiguiente restitución de las correspondientes inscripciones canceladas de las de origen, situación que estaría en la base, de un lado, de la nueva sección quinta del capítulo IV del título II introducida por el Decreto 86/2018, 20 noviembre en el Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y, de otro, de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, mediante la previsión de la figura de la reparcelación inversa en su artículo 164 del citado texto legal autonómico, modificación a la que precedió el Dictamen 118/2018 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

que en parte se ocupó de la problemática derivada de la existencia de terceros de buena fe durante la gestión urbanística².

Sucesivamente las dos Resoluciones de 17 de septiembre de 2020 ponen de manifiesto que aun en ausencia de legislación específica sobre la materia ha de ser posible su articulación a través de los cauces procedimentales oportunos, es decir, ya sea *«a través de una decisión judicial, administrativa o incluso negocial»*, añadiendo que en aquellos casos en los que no fuera objeto de anulación el método idóneo sería mediante *«la tramitación de una modificación del proyecto»*, lo que en el caso de la Comunidad de Aragón prevén los artículos 147 y 68 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

A partir del enfoque general precedente, las resoluciones atienden al alcance del procedimiento que concluye con la adopción del acuerdo que finalmente las motiva cuyo objeto fue la modificación de la reparcelación inscrita a fin de excluir aquellas fincas que se encontraban fuera del sector sobre el que se proyectaba, lo que así tuvo lugar *«retrotrayendo el expediente al momento de la aportación de las fincas originarias»* con la conformidad expresa de *«todos los titulares afectados»*, requisito, este último, necesario para la rectificación sucesiva de los asientos registrales cuando su causa no procediera de resolución judicial (Resoluciones de 2 de febrero de 2005, 19 de diciembre de 2006, 19 de junio de 2010, 23 de agosto de 2011, 5 y 20 de febrero y 27 de marzo de 2015 y 2 de abril de 2018).

Se destaca, igualmente, que en un procedimiento judicial seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Zaragoza por un tercero ajeno a la unidad de ejecución, en el que, en relación con la previa desestimación presunta de la solicitud de que por el ayuntamiento se declarara la nulidad del proyecto de reparcelación, fue dictada Sentencia firme el 19 de febrero de 2007 por la que se rechazó la presencia de causa de nulidad de pleno derecho pero se *«constató»* la existencia de una *«contradicción entre el plan general y los proyectos de gestión urbanística (...) de mera anulabilidad»*, circunstancia de la que se concluye que *«No procede por tanto exigir la revisión de oficio cuando no ha habido nulidad de pleno derecho sino mera anulabilidad, y además existe conformidad de los interesados para la subsanación del procedimiento»*.

La contradicción en cuestión consistió, según se hace saber en el recurso gubernativo interpuesto por la alcaldesa, *«en el hecho de que las superficies aportadas a la reparcelación se hallaban en parte fuera del ámbito de la Unidad 24, desbordando sus límites, de manera que las fincas registrales aportadas no debieron serlo o, mejor dicho, debieron serlo en menor superficie»*.

A partir de este punto las resoluciones destacan el carácter excepcional de la revisión de oficio de los actos administrativos prevista en el artículo 106 de la LPAC al permitir que, *«sin mediar la correspondiente decisión judicial, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto»*, a lo que sigue una serie de referencias de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con aquellos actos que padecen una causa de mera anulabilidad, supuesto en el cual su previa declaración de lesividad por parte de la Administración autora del acto se configura como *«presupuesto procesal imprescindible»* (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2015) para su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A partir de este punto cobran todo su interés los dos últimos párrafos del fundamento de derecho quinto igualmente reflejados en ambas resoluciones.

Así, en el primero de ellos se afirma que, *«No obstante, nada impide que, si no hay derechos de terceros o todos los interesados están conformes, no sea nece-*

sario acudir a la declaración de lesividad y consiguiente impugnación judicial, si el acto administrativo adolece de una irregularidad material (como es la afectante a la superficie incluida en la unidad de actuación) que es objeto de convalidación con la conformidad de los interesados».

En el segundo, tras señalar que la anulación del proyecto de reparcelación acordada en el año 2019 se efectuó a instancia de parte invocando causa de anulabilidad, se afirma que en razón de ello *«resulta evidente que se ha seguido el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo para la subsanación de vicios de anulabilidad, a través de la modificación del proyecto de reparcelación, y su retroacción al momento en que se incurrió en la irregularidad no invalidante»*.

II. LA CALIFICACIÓN DE LA CONGRUENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO CON EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANA

1. CONSIDERACIÓN INICIAL

En un anterior comentario³ sobre la Resolución de 24 de septiembre de 2015, la reparcelación inversa o reversión de la reparcelación fue definida como *«aquel acto o negocio jurídico mediante el cual se hace cesar, en todo o en parte, la situación jurídica resultante de un proyecto de reparcelación devolviendo, en la misma medida, la estructura de propiedad a su estado originario»*.

A diferencia del supuesto aquí contemplado, en el citado comentario se analizó la situación generada por una sentencia de un juzgado de lo contencioso-administrativo que, tras la declaración de nulidad de un proyecto de reparcelación, ordenó la cancelación de las inscripciones de las respectivas fincas de resultado a fin de reconstruir el estado original de la estructura de la propiedad, lo que además tuvo lugar con la presencia de nuevos titulares de derechos y cargas posteriores a su inscripción.

Se apuntaban allí, a su vez, los supuestos a partir de los cuales se podía llevar a cabo la reversión de la reparcelación, destacando, entre ellos, el consistente en la desaparición total o parcial del proyecto de reparcelación con mantenimiento del planeamiento legitimador que le diera cobertura, lo que se contemplaba que así pudiera tener lugar trayendo causa de una resolución judicial, administrativa o bien por vía negocial y, a su vez, que el grado de impacto de la alteración sobre el proyecto fuera total o parcial.

Se trataba, en consecuencia, de supuestos que iban más allá de aquellas alteraciones del proyecto de reparcelación susceptibles de ser abordadas a través de operaciones jurídicas complementarias, las cuales, conforme a su propia denominación, parten del presupuesto reflejado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de que han de tener *«un alcance más modesto que el de la modificación o revisión del proyecto como acto administrativo»*⁴.

Las resoluciones aquí tratadas, por el contrario, ofrecen una situación sin duda peculiar toda vez que la efectiva reversión de la reparcelación que en ellas es tratada es el resultado del juego combinado del ejercicio de una acción judicial y de una posterior decisión administrativa adoptada en el seno de un procedimiento al que se da sentido en el marco de la primera.

En todo caso, antes de analizar en detalle la doctrina sentada en las Resoluciones de 17 de septiembre de 2020, parece oportuno detenerse brevemente en el régimen jurídico en materia de la invalidez de los actos administrativos, cuestión relevante cuando, como ha quedado dicho, el acto administrativo del que aquellas traen causa consiste en la anulación de un proyecto de reparcelación.

2. SOBRE LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Según es conocido, los denominados grados de invalidez de los actos administrativos⁵, situados en el marco de la revocación por motivos de legalidad⁶, se corresponden con la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad y las denominadas irregularidades no invalidantes.

Tomando como referencia la teoría general del Derecho y con la particularidad de la aplicación de la presunción de validez de las actuaciones administrativas como manifestación del principio *favor acti*, la nulidad de pleno derecho representa el supuesto máximo de invalidez a partir de la presencia de una serie de supuestos de máxima gravedad.

Se trata, por lo demás, de un vicio de orden público susceptible de ser declarado de oficio, que no permite la convalidación (art. 52.1 LPAC), que admite el ejercicio de la respectiva acción en cualquier momento (art. 106.1 LPAC) y cuya presencia depende de la efectiva concurrencia de los correspondientes supuestos legales, ya sean los establecidos en la LPAC (art. 47.1) o aquellos otros tipificados como tales en Leyes especiales (art. 47.1.g LPAC)⁷.

En cuanto a la anulabilidad de los actos administrativos, la misma se establece en «*beneficio exclusivo del particular afectado por el acto viciado*», lo cual supone, de un lado, que, salvo que reaccione contra él y solicite su nulidad, quede depurado por exigencias de seguridad jurídica contrarias al «*mantenimiento de una situación de pendencia prolongada*» y, de otro, la admisión de su posible convalidación (art. 52.1 LPAC)⁸.

En orden a la definición de los vicios determinantes de que un acto administrativo sea anulable ha de partirse de la fórmula general contenida en el artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, artículo según el cual así tendrá lugar cuando se produzca «*cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*», fórmula literalmente reproducida en el artículo 48.1 de la LPAC.

Al margen de la posible anulación de los actos en vía de recurso, la LPAC contempla su posible revisión de oficio sometida a un distinto régimen según tenga lugar respecto de actos nulos o de actos anulables.

Así, mientras de la revisión de las disposiciones y de los actos nulos de pleno derecho se ocupa el artículo 106 de la LPAC, el artículo 107 siguiente lo hace de los actos favorables para los interesados que fueran anulables previa su declaración de lesividad para el interés público a fin de proceder a su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, por fin, el artículo 109.1 se ocupa de la revocación de los actos de gravamen o desfavorables.

Por fin y también dentro de la regulación general de la revisión de oficio de los actos administrativos, el artículo 109.2 se ocupa del supuesto de la corrección de los errores materiales y aritméticos.

3. LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL EN RELACIÓN CON LA CALIFICACIÓN DE LA CONGRUENCIA DEL ACTO CON SU PROCEDIMIENTO Y SU REFLEJO EN MATERIA URBANÍSTICA

La Dirección General ha venido aplicando una doctrina consolidada en relación con la calificación de la congruencia del acto administrativo con el procedimiento del que dimana en el caso de documentos administrativos presentados para su inscripción, lo que, con cita del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Pro-

cedimiento Administrativo Común, así se puso de manifiesto en los siguientes términos, entre otras muchas posteriores, en la resolución de 8 de enero de 1999 que a su vez cita la anterior de 27 de junio de 1989:

«2. Ciertamente es principio básico del sistema registral español que la rectificación de los asientos del Registro presupone el consentimiento de su titular o la oportuna resolución judicial supletoria (cfr. arts. 1 y 40 de la Ley Hipotecaria). Ahora bien, como ya señalara este Centro Directivo (vide Resolución de 27 de junio de 1989) del mismo modo que cabe la modificación de situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración aunque están inscritas en virtud de un título no administrativo, con no menor razón deberá admitirse la modificación de la situación jurídica real inscrita en virtud de un título administrativo si en el correspondiente expediente, este, por nueva resolución de la Administración, es alterado (cfr. arts. 102 y sigs. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y siempre que se trate de expedientes rectificatorios en los que autoridad administrativa interviniente sea competente por la modificación que se acuerde, y se cumplan en él las garantías legales establecidas en favor de la persona afectada.

(...)

Téngase en cuenta por otra parte que tratándose de documentos administrativos uno de los extremos que está sujeto a la calificación registral es precisamente la congruencia del acto de resolución con el procedimiento del que emana (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario)».

De igual modo, sobre la reconsideración por vía administrativa de una reparcelación ya aprobada e inscrita en el Registro de la Propiedad, la Resolución de 15 de junio de 2013, recordando lo dicho por las precedentes de 8 de enero de 1999 y de 15 de noviembre de 2012, destacó lo siguiente: *«que habiendo ganado firmeza en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación, y estando ya inscrito y bajo la salvaguardia de los tribunales (ex art. 1 de la Ley Hipotecaria) no cabe ya, so pretexto de la realización de una operación jurídica complementaria de la reparcelación ex artículos 113.3 y 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística, introducir una modificación del proyecto original (desbordando lo que es un mero error material o de hecho o una previsión complementaria plenamente respetuosa del contenido básico que se completa). De otro modo se conculcaría, además, el propio régimen establecido para la revisión de los actos administrativos —cfr. artículos 102 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—. Fuera de los supuestos contemplados no cabe que acceda al Registro ninguna modificación si no media el consentimiento del titular registral afectado o la oportuna resolución judicial de conformidad con las reglas generales (art. 40 de la Ley Hipotecaria).*

Esta doctrina es plenamente respetuosa con la de nuestro Tribunal Supremo (Sala Tercera) que, interpretando el alcance y contenido del artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística, tiene declarado que el modesto alcance de las operaciones complementarias impide que su contenido sea contrario al proyecto de reparcelación o que se refiera a cuestiones ajenas a su ámbito competencial. Así lo entendió en su Sentencia de 18 de febrero de 2012 en la que afirmó la nulidad de una operación complementaria que excedía del contenido del proyecto aprobado y confirmó en su Sentencia de 13 de noviembre del mismo año al afirmar la necesidad de un nuevo proyecto de reparcelación cuando la modificación propuesta se oponía al proyecto original.

Dicha doctrina es igualmente acorde con las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Suelo y de la normativa recogida en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística que exigen, una vez inscrito el proyecto de reparcelación, que los titulares cuyos derechos se vean alterados expresen su consentimiento en escritura pública o bien se tramite el oportuno expediente administrativo que finalice con acuerdo firme de la Administración o bien se presente la oportuna resolución judicial igualmente firme (vid. arts. 18.3 y 54.4 de la Ley de Suelo y 12.3.4 y 17.2 del Real Decreto 1093/1997)».

Por su parte, la Resolución de 6 de julio de 2015 matiza lo siguiente: «No puede desconocerse, sin embargo, que, en ocasiones, puede producirse una modificación del Proyecto tramitada a través de esta clase de operaciones que, por proceder de un mandato judicial con todas las garantías de defensa del afectado, resulte justificado su acceso registral, máxime, cuando la única forma de llevar a cabo la ejecución de la sentencia es por medio de esa operación jurídica complementaria con relación a un proyecto de equidistribución ya inscrito. En este sentido, el propio Tribunal Supremo plantea la necesidad de examinar cada caso particular —cfr. Sentencias de 17 de julio de 2007, y de 30 de junio de 2011—».

Se entendía por lo tanto en las anteriores resoluciones que, más allá del supuesto en el que la rectificación de la reparcelación realizada en vía administrativa fuera de orden complementario o bien procediera en ejecución de una resolución judicial que, con el mismo alcance, exigiera su rectificación por el conducto de una operación jurídica complementaria, la realización de una alteración que implicara la sustitución de aquella por una nueva habría de ajustarse al procedimiento de revisión de oficio dispuesto en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III. LAS RESOLUCIONES DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020 COMO PECULIAR SUPUESTO DE REVERSIÓN DESDE LA COMBINACIÓN DE LAS VÍAS JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA.

1. SÍNTESIS SOBRE LA POSICIÓN DE LAS RESOLUCIONES

La posición final a la que se llega en las Resoluciones de 17 de septiembre de 2020 consiste en que, así como se acepta que el proyecto de reparcelación, sin incurrir en un vicio de nulidad de pleno derecho, era sin embargo anulable por la razón ya expuesta consistente en que parte de las fincas aportadas desbordaron los límites de la unidad de ejecución, se admite que su anulación respectiva no se haya acomodado a los términos al efecto previstos por el artículo 107.1 de la LPAC. Es decir, que no se hubiera declarado su lesividad para su posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Según quedó apuntado, la anterior conclusión se fundamenta en aquellos casos en los que se dieran las siguientes condiciones:

- a) Que no hubiera derechos de terceros afectados o que todos los interesados estuvieran conformes.
- b) Que, además, la irregularidad de la que adoleciera el acto administrativo fuera de carácter meramente material.

- c) Que tal irregularidad material fuera objeto de convalidación con la conformidad de todos los interesados.
- d) Que la circunstancia de que la anulación del proyecto de reparcelación hubiera sido instada a instancia de parte invocando causa de anulabilidad determina que *«resulta evidente que se ha seguido el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo para la subsanación de vicios de anulabilidad, a través de la modificación del proyecto de reparcelación, y su retroacción al momento en que se incurrió en la irregularidad no invalidante»*.

A su vez, como elemento adicional y aun cuando no figura así expresamente reflejado en los fundamentos jurídicos de las resoluciones, lo afirmado en la anterior letra d) ha de ponerse en relación con la alegación de una de las recurrentes según la cual en la Sentencia dictada el 19 de febrero de 2007 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Zaragoza en procedimiento iniciado contra la desestimación presunta de una solicitud de nulidad del proyecto de reparcelación, si bien no se aceptó su concurrencia sí que se constató, en cambio, que la presencia de la contradicción aludida determinó el carácter anulable del acto.

2. LA PRAGMÁTICA VÍA ANULATORIA UTILIZADA POR EL AYUNTAMIENTO FACILITADORA DE LA CONGRUENCIA DEL ACTO CON EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO

En efecto, frente a lo afirmado por las dos resoluciones, si algo cabe afirmar es que no solo no resulta evidente que se siguiera el procedimiento previsto en la LPAC para la subsanación de vicios de anulabilidad sino que, más bien, la evidencia se sitúa justamente en sentido contrario, siendo a su vez difícil admitir que la constatación apuntada al Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Zaragoza fuera a tal efecto suficiente cuando resulta que, aun desconociendo el tenor de su Sentencia de 19 de febrero de 2007, parece que a lo sumo se trataría de una suerte de *obiter dictum* dado que el pronunciamiento final fue contrario a la pretensión anulatoria del recurrente.

Piénsese, además, en línea con lo anterior; que siendo de cuatro años el plazo para adoptar la declaración de lesividad desde que el acto fuera dictado, tal plazo ya había transcurrido en la fecha en la que se acordó la anulación del proyecto de reparcelación dado que esta se produjo en el año 2019. Así tiene lugar aunque sea tomando como fecha de referencia aquella en la que se dictó sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Zaragoza que desestimó la nulidad de pleno derecho de dicho proyecto.

La realidad temporal existente cuando se anula el proyecto de reparcelación consistía, por lo tanto, en que ni cabía su revisión de oficio pues judicialmente se rechazó que concurriera un supuesto de nulidad de pleno derecho, ni cabía proceder a su declaración de lesividad al haber transcurrido notablemente el plazo de cuatro años para la declaración de lesividad del acto de aprobación del proyecto de reparcelación.

Es decir, con independencia de que, como apuntó el ayuntamiento al anular la reparcelación, esta habría incurrido en un vicio de anulabilidad, se producía la anómala situación consistente en la existencia de un acto claramente repudiable frente al que, sin embargo, ni cabía su revisión de oficio por nulidad de pleno derecho por razones sustantivas, ni su declaración de lesividad por

el transcurso del plazo legal de cuatro años, auténtico callejón sin salida ante el que parece obligado que hubiera de encontrarse una vía de superación por la imperativa exigencia de que los actos administrativos de ejecución del planeamiento sean conformes al mismo, especialmente cuando de no serlo, según ocurre en el caso de la reparcelación considerada, sus irregularidades están llamadas a trascender a los sucesivos actos aplicativos, esto es, a los actos de autorización de actuaciones materiales de ejecución tales como la urbanización o la edificación.

Es por ello por lo que la inexistente tramitación de un procedimiento ajustado a lo dispuesto en el artículo 107 de la LPAC más bien respondería al doble hecho de la conformidad de los interesados y del carácter material de la irregularidad cometida por el proyecto de reparcelación, circunstancias en las que se apoyaría el acuerdo anulatorio del adoptado por el ayuntamiento.

A estos efectos y aun sin un reconocimiento explícito, parece que en realidad se habría partido más bien de la idea de que la incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física, que se encuentra en la base de la irregularidad cometida por el proyecto de reparcelación, habría sido equivalente a un error material que, expresamente aceptado por todos los afectados, habría permitido a la Administración remover el acto aprobatorio de la reparcelación para su sustitución por un nuevo instrumento elaborado a partir de una correcta base planimétrica.

Es decir, cabría considerar tácitamente identificada la opción municipal con la existencia de un error material cuya comisión era susceptible de contaminar tanto la reparcelación en su conjunto como los actos sucesivos, por lo que sería más bien tal circunstancia la que explicaría el hecho de que no se hubiera declarado la lesividad del acto para su posterior impugnación, optándose, por el contrario, por una anulación que, ligada a la elaboración del nuevo instrumento, cumplió una función instrumental indispensable al ser condición necesaria para la reconfiguración de la estructura originaria de la propiedad como condición necesaria para proceder a la elaboración de la nueva reparcelación.

Por lo demás, la existencia de la aludida irregularidad material es lo que, en unión con su no incidencia en los derechos de terceros y con la conformidad con todos los interesados, son los elementos fundamentales sobre los que se articula la adopción del acto anulatorio de la reparcelación y, según el parecer de la Dirección General, la estimación de los dos recursos gubernativos interpuestos contra la nota que denegó su inscripción.

CONCLUSIONES

I. En dos Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 17 de septiembre de 2020 se ha planteado la procedencia de acceder a la cancelación de los asientos practicados con motivo de la inscripción de un proyecto de reparcelación previamente anulado por el ayuntamiento que previamente lo aprobó.

II. Tal cuestión, que se corresponde con el supuesto que viene siendo conocido como reparcelación inversa o reversión de la reparcelación, exige determinar cuáles son las condiciones necesarias a fin de acceder a la referida cancelación, la cual, por otro lado, reúne un carácter instrumental pues se presenta como presupuesto de necesaria consecución a fin de permitir que, una vez elaborado y aprobado el nuevo proyecto de reparcelación que ha de sustituir al inscrito,

pueda acceder al Registro de la Propiedad al operar nuevamente sobre las fincas originales.

III. A tal fin, descartado el supuesto de las denominadas operaciones jurídicas complementarias por presuponer el mantenimiento en su mayor extensión del proyecto de reparcelación aprobado, cuando, por el contrario, se trata de la sustitución del proyecto de reparcelación original a través de la que ha sido identificada como vía administrativa el procedimiento ordinario habrá de pasar por la revisión de oficio del acto si hubiera incurrido en un supuesto de nulidad de pleno derecho o por su declaración de lesividad si se tratara de un acto que padeciera un vicio de anulabilidad.

IV. No obstante lo anterior, la Resolución de 17 de septiembre de 2020 admiten igualmente que, constatado judicialmente que el proyecto inscrito padeció un vicio de anulabilidad debido a que en su confección se había incurrido en una irregularidad de orden material, cabe igualmente su anulación sin necesidad de la previa declaración de lesividad a que se refiere el artículo 107.1 de la LPAC siempre que se dieran los tres siguientes requisitos: que la irregularidad fuera de la mencionada naturaleza material, que no se vieran afectados derechos de tercero y, finalmente, que el acuerdo de anulación contara con la conformidad de todos los interesados.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 12 de noviembre de 2002
- STS de 17 de julio de 2007
- STS de 30 de junio de 2011
- STS de 18 de febrero de 2012
- STS de 13 de noviembre de 2012
- STS de 18 de junio de 2015
- SJC-A núm. 1 de Zaragoza de 19 de febrero de 2007
- RDGRN de 27 de junio de 1989
- RDGRN de 8 de enero de 1999
- RDGRN de 2 de febrero de 2005
- RDGRN de 19 de diciembre de 2006
- RDGRN de 19 de junio de 2010
- RDGRN de 23 de agosto de 2011
- RDGRN de 15 de noviembre de 2012
- RDGRN de 15 de junio de 2013
- RDGRN de 5 de febrero de 2015
- RDGRN de 20 de febrero de 2015
- RDGRN de 27 de marzo de 2015
- RDGRN de 6 de julio de 2015
- RDGRN de 24 de septiembre de 2015
- RDGRN de 2 de abril de 2018
- RDGRN de 17 de septiembre de 2020

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Editorial Aranzadi, 18.^a edición, año 2017, 701 a 718.

- LANZAS MARTÍN, E.P., La reparcelación inversa o reversión de la reparcelación: ¿realidad o ficción?, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 766, 1117 a 1133.
- La alteración de la reparcelación a través de las llamadas operaciones jurídicas complementarias: contenido, requisitos y límites de dichas operaciones, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 768, 2367 a 2381.
 - La reparcelación inversa como fenómeno urbanístico y su incipiente regulación legal, *Observatorio Inmobiliario y de la Construcción*, núm. 99, junio-julio de 2019.
- LASO MARTÍNEZ, J.L., en Modificación de títulos de equidistribución inscritos. Operaciones jurídicas complementarias, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 676, 1337 a 1346.

NOTAS

¹ LANZAS MARTÍN, E.P., La reparcelación inversa o reversión de la reparcelación: ¿realidad o ficción?, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 766, 1117 a 1133.

² Sobre esta nueva normativa en materia de reparcelación inversa puede verse el artículo de LANZAS MARTÍN, E. P., La reparcelación inversa como fenómeno urbanístico y su incipiente regulación legal, *Observatorio Inmobiliario y de la Construcción*, núm. 99, junio-julio de 2019.

³ LANZAS MARTÍN, E. P., La reparcelación ..., *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 766, 1117 a 1133.

⁴ Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2002, a la que se refiere LANZAS MARTÍN, E.P., en La alteración de la reparcelación a través de las llamadas operaciones jurídicas complementarias: contenido, requisitos y límites de dichas operaciones, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 768, 2367 a 2381. De este tipo de operaciones jurídicas se ocupó también LASO MARTÍNEZ, J.L., en Modificación de títulos de equidistribución inscritos. Operaciones jurídicas complementarias, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 676, 1337 a 1346.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Editorial Aranzadi, 18.^a edición, año 2017, 701 a 718.

⁶ La revocación por motivos de legalidad es presentada por los autores citados en la nota precedente (702), por contraposición a la revocación por motivos de oportunidad resultado de la retirada definitiva por la Administración de actos suyos que siendo «*regulares en sí mismos*» son sin embargo «*inconvenientes en un momento determinado*».

⁷ En el ámbito urbanístico tal es el caso, entre otros muchos, del artículo 245 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, el cual dispone que «*Son nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados*».

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo...*, 690 a 700.