

**EL PAPEL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN
LAS PRINCIPALES ACTUACIONES URBANÍSTICAS
ANUARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD DE OVIEDO**

**THE ROLE OF THE REGISTER OF PROPERTY IN
THE MAIN URBAN PROCEEDINGS**

MAR VALLEJO MENÉNDEZ

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA REPARCELACIÓN.
 - 1. Consideraciones generales.**
 - 2. Procedimiento.**
 - 2.1. Iniciación.
 - 2.2. Procedimiento de Equidistribución.
 - 2.3. Aprobaciones inicial y definitiva.
 - 2.4. Inscripción en el Registro de la Propiedad.
 - A. Títulos inscribibles y requisitos materiales.
 - 2.5. Cuestiones adicionales de relevancia registral.
 - A. Inmatriculación de fincas y rectificaciones.
 - B. Reanudación del tracto sucesivo.
 - C. Fincas inmatriculadas dos veces.
 - D. Titularidad de fincas desconocida, controvertida o con su titular en parade-ro desconocido.
 - E. Anulación del Proyecto.
 - 3. La Reparcelación Inversa.**
 - 3.1. Principios inspiradores.
 - 3.2. Procedimiento.

- III. OBRAS NUEVAS.
 - 1. Objeto y requisitos.
 - 2. Supuestos particulares.
- IV. ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN.
 - 1. Cuestiones preliminares.
 - 2. Extensión.
- V. CONCLUSIONES.

Resumen: El objeto del presente trabajo es analizar la relación entre el RP y las principales actuaciones de ejecución urbanística que pueden acceder a él. En una primera fase nos centraremos en las actuaciones de reparcelación y en los procedimientos de equidistribución, que se insertan en las primeras pese a tener una sustantividad propia y poder encuadrarse en otras actuaciones que se encuentran fuera del ámbito de este trabajo. Posteriormente se analizarán las actuaciones de conservación y rehabilitación.

El enfoque adoptado en este trabajo es un análisis de la normativa vigente en la materia, combinando los ámbitos civil y administrativo a nivel estatal y autonómico, centrandolo en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Además de lo anterior, también se analizará la doctrina y jurisprudencia existentes en la materia.

Abstract: The object of this paper is to provide insight into the relationship of the Property Register and the main urban execution proceedings that can gain access to it. Its first stage will focus on reparcelling and equal distribution procedures, which take place within the former despite their own substantivity and ability to appear on other proceedings that are beyond the scope of this work. Preservation and rehabilitation operations will also be revised.

The perspective this paper takes is an analysis of the current legislation on the issue, combining civil and administrative law at both national and regional levels, particularly aimed at the Autonomous Region of the Principality of Asturias. Additionally, the doctrine and case-law on the subject will be revised.

I. INTRODUCCIÓN

La incidencia del Derecho Administrativo en la forma en que interactuamos con nuestro entorno es capital, si bien sutil en su identificación diaria. Una de sus manifestaciones más significativas es el urbanismo (entendido como Derecho Urbanístico), disciplina que, en palabras del Profesor BASSOLS COMA, “es una ciencia o técnica de actuación que, a través de una serie de instrumentos

(especialmente la planificación) decantados mediante un dilatado proceso, pre-tendiendo conformar y ordenar de manera cada vez más intensa la vida urbana en su más amplia problemática como forma de convivencia del hombre en la sociedad contemporánea y de estructuración de los asentamientos humanos en el espacio”¹.

El urbanismo no es un compartimento estanco con respecto al resto de fenómenos jurídicos en general y al Derecho Hipotecario en particular. De entre todos ellos, tal vez sea este el de más estrecha vinculación por el indudable nexo que los une: las fincas, que deben constar obligatoriamente en el Registro cuando sean objeto de actuaciones de gestión urbanística, ya sea vía inscripción, anotación preventiva o nota marginal (TORRES MARTÍNEZ [1² y 2³]).

Conforme al ppo. de publicidad registral, toda finca debe constar en el RP, así como los derechos reales y ciertas cargas asociados a la misma, permitiendo su público conocimiento. De este modo se exteriorizan estas cargas sobre los bienes, protegiendo a sus titulares frente a terceros y viceversa. La primera noción relevante, que bien puede servir como punto de partida, es que el papel del RP en la disciplina urbanística comienza a ser verdaderamente relevante en una fase tardía del proceso. Tal y como refiere LÓPEZ FERNÁNDEZ:

“No es inmediato el reflejo en el Registro del impacto del urbanismo o de las transformaciones urbanísticas. [...] puede afirmarse que el urbanismo llega plenamente al RP en la fase de ejecución del planeamiento, mediante la inscripción de los proyectos de equidistribución y, lógicamente también mediante la inscripción de las modificaciones que impongan los procedimientos de ejecución de las actuaciones de rehabilitación previstas por los planes, programas o instrumentos que las preparan”⁴.

Por lo expuesto, nos centraremos en analizar los fenómenos de gestión en su fase de ejecución, los cuales presuponen la existencia de una previa planificación urbanística que, sin embargo, queda fuera del ámbito de este trabajo.

1. BASSOLS COMA, M., Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956), Montecorvo, 1973, pp. 46-48.

2. TORRES MARTÍNEZ, J., “La inscripción registral de los actos de naturaleza urbanística”, *Práctica Urbanística*, Sección ¿Qué documentos necesito?, n.º 20, Octubre 2003, p. 49 (consultado en la web www.laleydigital.com).

3. TORRES MARTÍNEZ, J., “La inscripción registral de los actos de naturaleza urbanística”, *Práctica Urbanística*, Sección ¿Qué documentos necesito?, n.º 21, Noviembre 2003, p. 48 (consultado en la web www.laleydigital.com).

4. LÓPEZ FERNÁNDEZ, J., “La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas ante el registro de la propiedad”, *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación*, n.º 30, 2014 (consultado en la web www.aranzadidigital.es).

II. LA REPARCELACIÓN

1. Consideraciones generales

En puridad, a la luz del art. 190 del DL 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TROTU (*BOPA*, 97, de 27 de abril de 2004; *BOE*, 131, de 31 de mayo de 2004), la reparcelación se considera un proceso, en el cual se ponen en común o consideran en conjunto una serie de fincas, que serán reestructuradas para formar nuevas unidades óptimas para su aprovechamiento urbanístico, adjudicándolas de forma equitativa a los sujetos interesados.

Cabe señalar, además, dos notas definitorias de esa técnica, contenidas en el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el ROTU (*BOPA*, 38, de 15 de febrero de 2008): por un lado, el art. 467.2 prevé su necesaria habilitación en un planeamiento; que no tiene por qué ser anterior a la propia ejecución, bastando que sean coetáneos y en ningún caso la reparcelación anterior al planeamiento (*COMPANY CARRETERO*⁵). De lo anterior deriva, como recuerda la STS de 12 de mayo de 2015⁶, que la nulidad causada por las infracciones del ordenamiento por parte de planeamientos sea irreconciliable e insubsanable, causando la nulidad de sus actuaciones de desarrollo, como los proyectos de reparcelación.

Por otro lado, el mismo art. 467 ROTU hace una constante referencia en su redacción a la existencia de un límite espacial al proyecto de reparcelación, que es la unidad de actuación que el planeamiento haya establecido. En línea con lo anterior, el límite inferior del proyecto de reparcelación lo marcará el Plan que lo autoriza y del que depende. Por el contrario, el límite superior es más difuso, admitiendo que, antes de hacerse público el proyecto, se incluyan otros interesados en el reparto final, siempre que se acredite la vinculación económica o funcional de las parcelas o superficies exteriores a la unidad de actuación inicialmente delimitada y la ausencia de perjuicio a terceros (*TORRES MARTÍNEZ* [3]⁷).

2. Procedimiento

2.1. Iniciación

El procedimiento como tal se inicia con la aprobación de la unidad de actuación, ya sea vía Plan General o plan de desarrollo (con la salvedad de los casos en que, como se advirtió, el expediente se haya aprobado de forma simultánea). Procede en este

5. *COMPANY CARRETERO*, F. J., *La Reparcelación en el Ordenamiento Jurídico Valenciano. Una metodología de actuación*, Universitat Politècnica de València, 2015, pp. 164 a 168.

6. STS de 12 de mayo de 2015, en el recurso de casación 1920/2013, ECLI:ES:TS:2015:2090.

7. *TORRES MARTÍNEZ*, J., “La Reparcelación”, *Práctica Urbanística*, n.º 15, Abril 2003, p. 52 (consultado en la web www.laleydigital.com).

momento formular el Proyecto de Reparcelación, para lo cual se contemplan en el art. 191.4 TROTU y más específicamente en el art. 478 ROTU cuatro alternativas:

- Formulación por parte del urbanizador, entendido como el sujeto designado por la Admón. urbanística competente para llevar a cabo cuando proceda el Proyecto y que, como indica BLANC CLAVERO⁸, recibe el nombre de “agente urbanizador” cuando se trata de un ente privado que ha obtenido tal condición mediante concurso, lo cual no siempre es el caso, tal y como se aprecia en el art. 164 TROTU entre otros.
- Formulación por la Junta de Compensación o los propietarios afectados cuando estos, por unanimidad, excluyan la formación de la Junta (y con ella la gestión conjunta, aunque sigan siendo los mismos sujetos intervinientes) de conformidad con el art. 174 TROTU. Esta Junta, según el art. 175 de la misma norma, debe inscribirse en un Registro administrativo (en concreto y según el art. 435.1 ROTU, en el Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias) para tener la personalidad jurídica y capacidad requerida para el ejercicio de su actividad, en este caso formular el Proyecto.
- El último sistema previsto es el de cooperación, que implica, como recoge el art. 179 TROTU, la cesión de terrenos por parte de los propietarios a la Admón., que gestionará el proceso como considere oportuno, repercutiendo después en los propietarios los gastos que genere el procedimiento. Este sistema deriva en distintas vías, a saber:
 - Los mismos propietarios, debiendo suponer al menos 2/3 de los afectados y debiendo constituir a su vez el 80% de la superficie reparcelable (incluyendo a los propietarios de superficies exteriores a la unidad de actuación que vayan a hacer efectivos sus derechos en ella por haberse ocupado su suelo en ejecución de sistemas generales). Esta alternativa tiene un límite temporal de 3 meses desde que se haya aprobado la unidad de actuación que supone el punto de partida.
 - Cuando los propietarios no hayan formulado o subsanado en el plazo indicado o efectúen una presentación incompleta, la Admón. podrá formular un proyecto propio. Esta vía subsidiaria evita volver al punto de partida, razón por la que se limita la potestad de la Admón., debiendo esta ajustarse a los criterios expresados por los interesados durante el plazo en que debían haber redactado su proyecto.
 - También puede actuar una Asociación administrativa de cooperación, similar a la Junta de Compensación por conformarla los propietarios

8. BLANC CLAVERO, F., “El agente urbanizador. Origen, tránsito y destino”, *Práctica Urbanística*, Sección Ordenación territorial y urbanística, n.º 168, Enero-Febrero 2021 (consultado en la web www.laleydigital.com).

pero que, según CANO MURCIA⁹, se diferencia en que no tiene un papel central a lo largo del proceso, siendo una mera colaboradora de la Admón.

- Como última vía, podrá formular el Proyecto una sociedad urbanística, debiendo haberle encargado la Admón. gestionar la Unidad de Actuación. Este mecanismo de colaboración público-privada permite a la Admón. intervenir como lo haría un ente privado (GONZÁLEZ DEL SANTO FERNÁNDEZ¹⁰), respetando los ppos. de publicidad y concurrencia (art. 13.6 TROTU).

Independientemente de la vía por que se proceda, deben tenerse en cuenta en la formulación del proyecto, y en aras de su efectiva aprobación, una serie de requisitos documentales, enumerados en el art. 474 ROTU y que deberán obedecer a los criterios de los arts. 192.1 TROTU y 169 ROTU; de igual forma, se deberán respetar las reglas generales de adjudicación del art. 170 ROTU y, en el caso de tratarse de un suelo calificado como urbanizable prioritario, también las reglas especiales del art. 171 del citado texto normativo. La idea es que, a través del Proyecto, los propietarios conserven una proporción de parcelas lo más ajustada posible en superficie y categoría a la que tenían, sin perjuicio de posibles diferencias que puedan surgir por cuestiones de hecho o técnicas o por la obligatoria cesión de ciertos terrenos libres de cargas a la Admón. (con indemnización a favor de los propietarios), así como las consiguientes cargas y gastos asociados al Proyecto, proporcionales a las superficies asignadas a cada sujeto.

Un efecto muy significativo de esta iniciación, que no puede pasarse por alto por su trascendencia incluso cuando no se haya dispuesto de forma manifiesta, es la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en la superficie correspondiente a la unidad de actuación hasta que el acuerdo aprobatorio de la reparcelación devenga firme en vía administrativa (art. 191.2 ROTU). Tal es la fuerza de esta suspensión que, en caso de que el proyecto sea anulado, esta suspensión persistirá hasta que se acometa una nueva reparcelación que prospere. Esto es precisamente lo que ocurre en la Res. de 31 de mayo de la DGRN¹¹, en la que se deniega la en otro caso preceptiva inscripción de una segregación de fincas del Polígono Sur de Piedras Blancas. En este caso, la necesaria licencia administrativa (que exige el art. 78 RHU) no había sido concedida, y se pretendía la inscripción de la operación en base a un silencio administrativo positivo. En circunstancias normales, la falta de respuesta en plazo constituiría efectivamente una respuesta positiva, pero esto choca

9. CANO MURCIA, A., *Proyectos y Obras de Urbanización*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2006.

10. GONZÁLEZ DEL SANTO FERNÁNDEZ, R., “Aproximación crítica a la regulación normativa de las sociedades de gestión urbanística. Su regulación en la legislación urbanística vigente en el Principado de Asturias”, *Práctica Urbanística*, Sección Análisis territorial y social, n.º 173, Noviembre-Diciembre 2021 (consultado en la web www.laleydigital.com).

11. Resolución DGRN n.º 13682/2011 de 31 de mayo (RJ 2015, 5077).

frontalmente con la reparcelación de la unidad de actuación en que dichas fincas se encuentran, anulada por el TSJ sin haberse aprobado aún una nueva. Hace referencia entonces la DGRN a la STS de 28 de enero de 2009¹², en la que se aclara que, aunque la regla general sea en estos casos la del silencio administrativo positivo, este no puede resultar contradictorio con una disposición legal (en este caso, urbanística), por lo que estas licencias no se entenderán concedidas, sin perjuicio de posibles responsabilidades en que se pueda incurrir por las actuaciones que se lleven a cabo a raíz de tal situación, como podría ser la eventual demolición de construcciones.

Este efecto, además, tiene un alcance extraordinario y en cierto sentido retroactivo, ya que afecta también a las licencias que se hubiesen solicitado con anterioridad a la iniciación y aún no hubiesen sido concedidas, situación que determinará, según el art. 191.3 TROTU, la procedencia de una compensación. No obstante, para que esta indemnización prospere, será necesario que el proyecto en cuestión fuera conforme al planeamiento existente hasta el momento de la presentación de solicitud (evitando así comportamientos oportunistas de los peticionarios de licencias), y no fuese compatible con el planeamiento nuevo al cesar la suspensión (pues, en caso contrario, nada impediría a dicha solicitud de licencia prosperar).

Tras la iniciación propiamente dicha, será necesario que la Admón. obtenga del RP una certificación acreditativa de las titularidades y cargas que las fincas objeto de delimitación ostenten, de conformidad con el art. 475.5 ROTU. Se logra de esta manera que los actuantes puedan acotar los sujetos que serán intervinientes en calidad de titulares de las fincas de origen, sobre los que se deberán distribuir de forma equilibrada los beneficios y gravámenes.

2.2. Procedimiento de Equidistribución

Las actuaciones urbanísticas no son una ciencia exacta, y dada la diversidad práctica y las limitaciones físicas que muchas veces surgen al ejecutar los planes urbanísticos, se hace necesario delimitar en qué medida y de qué forma se repartirán los derechos y deberes que se derivan de estos. Esta necesidad deriva de forma directa del ppo. de igualdad recogido en el art. 14 CE(BOE, 311, de 29 de diciembre de 1978), que se desglosa, entre otros, en este derecho a la equidistribución de los beneficios y cargas que corresponden a los afectados por actuaciones urbanísticas (STS de 18 de octubre de 2012¹³). En palabras de ARRANZ MARINA¹⁴, es necesario “materializar el aprovechamiento urbanístico, a favor de los propietarios y titulares de derechos en proporción a las parcelas aportadas y de la Admón. actuante”

12. STS de 28 de enero de 2009, en el recurso de casación 45/2007, ECLI:ES:TS:2009:437.

13. STS de 18 de octubre de 2012, en el recurso de casación 5616/2010, ECLI:ES:TS:2012:6574.

14. ARRANZ MARINA, T., “Inscripción de los proyectos de equidistribución en el Registro de la Propiedad”, *Práctica Urbanística*, Sección Instituciones comparadas, n.º 123, Julio-Agosto 2013 (consultado en la web www.laleydigital.com).

según lo que esta recibe. Es aquí donde entran en juego los procedimientos de equidistribución, por el requerimiento expreso del art. 9.6 TRSLRU para que, dentro de lo posible, se opte por esta vía en la ejecución de actuaciones urbanísticas. Como es natural, estos procedimientos, de naturaleza adjetiva a otras actuaciones urbanísticas, tienen una marcada dimensión registral.

Esta justa distribución de beneficios y cargas resulta exigible en todas las fases de la actividad urbanística, si bien, como refleja la jurisprudencia del TS, entre otras en su sentencia de 20 de diciembre de 2013¹⁵, es en la fase de ejecución cuando más patente se suele hacer su eventual vulneración. Sea como fuere, en el presente nos centraremos en su relevancia a efectos de los Proyectos de Reparcelación, por ser la actuación urbanística con una verdadera relevancia registral, pese a tener una importancia capital en una amplia variedad de ámbitos, como en los proyectos de expropiación o en actuaciones de urbanización [art. 40 RD Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLSRU (*BOE*, 261, de 31 de octubre de 2015)].

A fin de evitar situaciones controvertidas, el art. 5 RHU prevé la posibilidad inicial de que alguno de los afectados por el proyecto en ciernes, incluida la propia Admón., solicite la práctica de nota marginal informativa para cada una de las fincas, cuya duración será no obstante de 3 años con posible prórroga por otros 3 (exceptuando la regla general dispuesta en el art. 73 RHU, según la cual este tipo de inscripciones tienen una duración indefinida). Así, se lograría una suerte de comunicación bidireccional de la situación fáctica y registral, estableciendo un primer nexo de unión entre el RP y los procedimientos de equidistribución.

El desarrollo intermedio del procedimiento depende, en gran medida, de la actuación a la que se adscriba; habitualmente, como ya se indicó, un Proyecto de Reparcelación. En nuestro caso, ello tiene lugar la fase inicial de formulación del Proyecto, llevada a cabo por quien proceda según las reglas aplicables al sistema de actuación elegido. No obstante, al deber distribuir los beneficios y cargas de la actuación de forma equitativa, será necesario concretar el valor de las fincas, lo cual se hará, cuando sea posible, con el acuerdo de los involucrados o, en su defecto y según el art. 40 TRLSRU, teniendo en cuenta el valor que presumiblemente tendrán dichas fincas al finalizar la operación. La idea, por tanto, es valorar las fincas conforme al resultado y no al origen, lo cual parece una idea más razonable y realista. Es también esta máxima la que subyace en cierto modo cuando se adjudican fincas de resultado en proindiviso, actuación perfectamente compatible con el ppo. de equidistribución de beneficios y cargas cuando existe una razón de interés superior que lo justifique. Así lo determina la STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de mayo de 2016¹⁶, en la que ese concreto interés obedece a que esta parece ser la única vía para evitar la demolición de una construcción ya existente, situación que supondría un perjuicio desmesurado para la parte afectada.

15. STS de 20 de diciembre de 2013, en el recurso de casación 894/2011, ECLI: ES:TS:2013:6108.

16. STSJ de la Comunidad Valenciana de 25 de mayo de 2016, en el recurso 316/2011, ECLI:ES:TS-JCV:2016:3139.

En cualquier caso, una vez esta fase intermedia termine, la decisión final debe distribuir de forma definitiva los beneficios y cargas que correspondan a cada titular en función del terreno que le sea adjudicado. Este acuerdo decisorio tiene un efecto especialmente significativo que se encuentra recogido en el art. 23.1 TRLSRU, consistente en que las fincas de origen se subrogan por las de resultado (sin necesidad, de que se recoja en instrumento público y con independencia de su posterior inscripción en el RP), incluyendo en ellas tanto la finca como su rasante, vuelo y subsuelo. Este acuerdo, además, será el que determine la extinción de los derechos y cargas que recayesen sobre las fincas de origen y que resulten incompatibles con las fincas de resultado (con la correspondiente indemnización a los afectados).

2.3. *Aprobaciones inicial y definitiva*

Una vez formulado el Proyecto de Reparcelación, procederá su aprobación inicial por parte del Ayuntamiento junto con otra documentación que le deba acompañar, enumerada en el art. 474 ROTU. El plazo para esta aprobación son 2 meses, tras los cuales el proyecto se someterá a información pública durante 1 mes y a una posterior aprobación definitiva por el mismo Ayuntamiento, permitiendo que los interesados, notificados personalmente, y terceros, puedan presentar alegaciones. De esta manera, el art. 479.4 ROTU protege de forma adicional a los interesados, que difícilmente podrán ser obviados teniendo en cuenta la preceptiva expedición de certificación de titularidades que la Admón. ya debe haber recabado del RP. Además, en caso de inactividad de la Admón. por incumplir el plazo de aprobación inicial, se prevé que sea la Admón. autonómica quien continúe con el procedimiento.

Como se desprende del art. 193 TROTU, es entonces cuando se produce el efecto transformador de la Reparcelación, cediéndose las superficies que procedan a la Admón., sustituyendo las fincas anteriores por las nuevas (con su correspondiente adjudicación al nuevo titular) y haciendo efectivas las cargas a ellas asociadas por afección real. Así, por más que posteriormente se descubran vicios en el Proyecto que impidan su inscripción en el RP, los negocios que tengan por objeto estas fincas de resultado seguirán siendo válidos, pues el efecto constitutivo viene dado por la misma aprobación (STS de 3 de octubre de 2013¹⁷).

2.4. *Inscripción en el Registro de la Propiedad*

A. *Títulos inscribibles y requisitos materiales*

Aprobado el proyecto, procede su inscripción en el RP, para que sea oponible frente a terceros y por ende plenamente eficaz. En este sentido, las fases anteriores

17. STS de 3 de octubre de 2013, en el recurso de casación 1008/2011, ECLI:ES:TS:2013:4956.

serían necesarias para obtener una calificación registral favorable, pues si alguna faltase, no podría ser inscrito.

Puesto que la reparcelación es el procedimiento o fenómeno paradigmático (aunque desde luego no el único) en el que se incardinan los procedimientos de equidistribución, existen unas exigencias adicionales recogidas en el art. 6 RHU, al que remite el TROTU en este punto, según el que, para acceder al RP, el acuerdo de conformidad del reparto de beneficios y cargas puede materializarse, alternativamente, en una certificación administrativa protocolizada por Notario (art. 66 TRLSRU) que manifieste la aprobación definitiva del procedimiento o en escritura pública otorgada por los titulares de las fincas, ambas vías admitidas por los arts. 3 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la LH(BOE, 58, de 27 de febrero de 1946) y 2 RHU para la inscripción de títulos.

Por otro lado, cuando nos referimos al documento administrativo que acredita la aprobación definitiva del Proyecto (el supuesto habitual cuando la equidistribución se practica en un procedimiento de reparcelación), no queremos decir que cualquier documento valga, y de hecho se exige que adopte la forma de una certificación (llevada a cabo por el secretario municipal). Del mismo modo, la escritura pública *per se* no sería título suficiente, requiriéndose en este caso que a esta le acompañe una nueva certificación administrativa acreditativa del acuerdo de aprobación del Proyecto manifestado en la escritura.

Como acertadamente apunta HERNÁNDEZ JIMÉNEZ [1]¹⁸, el mero hecho de que el título revista esta forma no es suficiente. Estos documentos, que serían títulos adecuados para la inscripción, deben cumplir los requisitos de contenido del art. 7 RHU; de lo contrario, procedería una calificación negativa por parte del registrador. La finalidad de estas exigencias es que conste (además del proceso como tal) la voluntad concurrente de los intervinientes, que tienen las más de las veces intereses opuestos, entre ellos el de la Admón. De esta manera, se cumple con los ppos. constitucionales de salvaguarda jurisdiccional de los derechos, de interdicción de la indefensión (art. 24 CE) y el ppo. registral de salvaguarda judicial de los asientos registrales (art. 1 LH) (Res. de la DGRN de 30 de junio de 2016¹⁹), imprescindibles para lograr una calificación registral positiva y lograr así la plena eficacia.

2.5. *Cuestiones adicionales de relevancia registral*

A. Inmatriculación de fincas y rectificaciones

El ppo. de tracto sucesivo exige que las fincas consten inscritas para que se puedan inscribir los actos relativos a ellas, haciendo necesaria una “vía de escape” que

18. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., “La reparcelación”, El consultor de los Ayuntamientos, 2021 (consultado en la web www.laleydigital.com).

19. Resolución DGRN n.º 7244/2016 de 30 de junio (RJ 2016, 4016).

garantice que el procedimiento de equidistribución despliegue sus efectos de forma completa.

Para este tipo de situaciones (tanto de inmatriculación como de rectificación en la descripción registral de las fincas), el art. 8 RHU habilita al título que contenga el procedimiento de equidistribución (y con ello la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación) para proceder a través del mismo a la inmatriculación o rectificación de dichas fincas y así lograr la regularización de su situación registral. Adicionalmente, cuando esta inmatriculación derive de una reparcelación, parcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde; será necesario incluir su georreferencia al realizar esta operación, por mandato del art. 9.b LH.

CASTILLO MARTÍNEZ²⁰ advierte de que, en ocasiones, los efectos derivados de la publicidad registral (art. 34 LH) no son automáticos, quedando suspendidos durante un plazo de 2 años en virtud del art. 207 LH. Esta previsión incluye expresamente las inmatriculaciones que se practiquen en el marco de este tipo de procedimientos, lo cual parece lógico en tanto que permite a los eventuales afectados defenderse cuando, por razones ajenas a ellos, no hubiesen tenido noticia del procedimiento, antes de que se le reconozca plena eficacia registral a las actuaciones. De esta manera, como apunta la SAP de Salamanca de 14 de julio de 2009²¹, se dota al *verus dominus* de una segunda oportunidad para conocer su situación y defender sus titularidades frente a terceros de buena fe dada la facilidad con la que se admite la inmatriculación de fincas en nuestro ordenamiento. La citada suspensión, continúa la sentencia, no es por tanto una carga o gravamen, sino una garantía para el verdadero titular, que de lo contrario podría no ya ver su derecho perjudicado o mermado, sino verse privado del mismo por un tercero, por mucho que este lo sea de buena fe.

B. Reanudación del tracto sucesivo

El ppo. de tracto sucesivo, básico para el funcionamiento del sistema registral y garantía del ppo. de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, exige que todos los actos relativos a las fincas consten inscritos, para así reflejar los derechos y cargas que han recaído y pueden seguir recayendo sobre estas a lo largo del tiempo.

En primer lugar, el art. 9.1 RHU está pensado para aquellas situaciones en que la titularidad de la finca no sea controvertida (su redacción específica que el titular auténtico debe haber acreditado su mejor derecho): pese a ser auténtica y legítima, no consta en el Registro como debiera, siendo necesaria su regularización. El citado

20. CASTILLO MARTÍNEZ, C. C., Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales, Editorial La Ley, 2010 (consultado en la web www.laleydigital.com).

21. SAP de Salamanca de 14 de julio de 2009, en el recurso 130/2009, ECLI: ES:APSA:2009:435.

apartado permite, dada su naturaleza de escritura pública, que estos títulos se inscriban sin mayores controles que los ordinarios.

Por otro lado, puede que el título alternativo y el que consta en el proyecto sean contradictorios, en cuyo caso la solución difiere según la antigüedad del último título que conste inscrito. La primera posibilidad contempla que este título tenga más de 30 años. En este caso, por tanto, la Admón. (o alternativamente un Notario competente por razón del Distrito de localización de la finca, a instancia de quien conste como titular de esta) deberá citar, personalmente o en su defecto mediante edictos, a quien conste como titular para que comparezca y manifieste su conformidad u oposición. También deberá manifestar su conformidad u oposición el Ministerio Fiscal. Esta circunstancia deberá hacerse constar en el acuerdo de aprobación definitiva del proyecto (y, en caso de tramitarse por Notario, deberá reflejarse también en un acta de notoriedad), con independencia de que la inscripción por la que se mantiene el tracto sucesivo deba practicarse también de forma previa.

La segunda posibilidad contemplada es que la inscripción que consta en el Registro tenga una antigüedad igual o inferior a 30 años, en cuyo caso la norma es más exigente, eliminando la posibilidad de notificación edictal. Se entiende que en estos casos es relativamente fácil saber quién es el titular alternativo potencial, y por tanto es necesario que este sea notificado de forma personal y que conste su no oposición en el acuerdo de aprobación.

En los casos en que aquel que conste en el proyecto como titular se oponga, como se deduce de la Res. de la DGRN de 16 de abril de 2013²², esa conformidad o no oposición puede verse sustituida por una resolución judicial en la que se determine el mejor derecho sobre la finca.

Existe la posibilidad adicional de que no se cumplan los requisitos enumerados (por ejemplo, si la inscripción tiene menos de treinta años, pero no se da con un domicilio donde notificar personalmente al sujeto). Para este tipo de situaciones, el art. 9.5 RHU prevé una suerte de cláusula de escape que habilita a la Admón. para adjudicar las fincas de resultado al titular registral de las de origen, siempre y cuando se haga constar en la inscripción tal circunstancia (aunque sin que deba constar la posibilidad de contradicción). De esta manera, se está protegiendo tanto la viabilidad del proyecto de equidistribución como el derecho de quien consta en el Registro como titular, amparado por tanto por la fe pública registral.

Respecto al momento en que la regularización registral que se deriva de este supuesto debe hacerse, la Res. de la DGRN de 29 de mayo de 2017²³ matiza de forma importante el art. 18 RHU, que apuntaba a la necesidad de regularizar primero la situación registral de las fincas para posteriormente proceder a la inscripción del procedimiento de equidistribución. Sin embargo, la DGRN apunta que este artículo está dirigido al Registrador en su proceder, y por tanto, a efectos de

22. Resolución DGRN de 16 de abril de 2013.

23. Resolución DGRN de 29 de mayo de 2017.

los sujetos individuales, el procedimiento aquí descrito debe hacerse en el propio proyecto, que, siendo un único título, generará dos inscripciones sucesivas.

C. Fincas inmatriculadas dos veces

Como venimos refiriendo, el hecho de que los derechos que uno ostenta sobre una determinada finca consten inscritos en el RP les dota de un cierto privilegio derivado del ppo. de legitimación registral, entendido como la presunción *iuris tantum* recogida en el art. 38 LH de que aquello que consta inscrito es veraz y concuerda con la realidad (SAP de Granada de 2 de marzo de 2012²⁴). Esta presunción, recuerda la AP citando al TS, se extiende a los derechos y titularidades inscritos, y no a datos meramente descriptivos como la extensión de la finca.

La cuestión que se viene analizando aquí versa sobre la constancia de múltiples titularidades sobre una misma finca, las cuales gozan de igual protección registral pese a ser contradictorias. De forma preliminar, todos los titulares tendrán el mismo derecho a ser considerados interesados en el proyecto, por constar como titulares en el RP.

La solución dada por el art. 10.1 RHU a esta controversia es en cierta medida “neutral”. En puridad, la cuestión de la auténtica titularidad sobre la finca y la inscripción del procedimiento de equidistribución son cuestiones separadas que se tramitan por vías distintas, aunque eventualmente una afecte a la otra. La pretensión de dos titularidades idénticas sobre una misma finca debe ser resuelta, por consiguiente, por los Tribunales del orden civil. Puesto que se requerirá cierto tiempo para resolver la controversia, la norma trata de evitar la suspensión indefinida en el tiempo del procedimiento de equidistribución, exigiendo que esta doble inmatriculación se mantenga y se haga constar al adjudicar e inscribir las fincas de resultado. Posteriormente, una vez el juez declare quién tiene mejor derecho sobre la finca, se llegue a una transacción homologada judicialmente o alternativamente se alcance un acuerdo de conformidad con lo dispuesto en el art. 209.1.Sexta LH, se inscribirá la finca a nombre de quien proceda. En este último caso su inscripción requerirá la forma de escritura pública. Cabe señalar que, en los casos en que las partes alcancen acuerdos por su cuenta, la DGRN, como indica en su Res. de 14 de diciembre de 2010²⁵, entiende que la inscripción del acuerdo sería total, extendiéndose tanto a las cuestiones referidas a la titularidad de la finca como a los derechos y cargas con que se hubiese gravado para alcanzar el acuerdo.

Se establece de esta manera una excepción a la regla general prevista en el art. 18.1 RHU para estas actuaciones complementarias, que suelen inscribirse o rectificarse antes de inscribir el proyecto, mientras que en este caso no es necesaria la

24. SAP de Granada de 2 de marzo de 2012, en el recurso 745/2011, ECLI:ES:APGR:2012:874.

25. Resolución DGRN de 14 de diciembre de 2010.

previa resolución de la controversia. Esto se debe con toda seguridad a que en este caso es necesaria la intervención de los Tribunales (asumiendo, como es el caso generalmente, la falta de acuerdo entre los afectados), lo cual ralentiza las actuaciones en comparación con el resto de los supuestos, en los que sólo se necesita la intervención de los interesados o afectados y la Admón. actuante.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta a estos efectos que esta doble inmatriculación, pese a su gravedad, no determinaría la nulidad del Proyecto en sí misma, siempre y cuando se hayan seguido los trámites preceptivos ya discutidos. Esto se debe a que, incluso asumiendo una titularidad auténtica distinta de la que consta en el Proyecto, no se incurre en ninguna de las causas de nulidad contempladas en el art. 47.1 de la LPAC 39/2015, de 1 de octubre (*BOE*, 236, de 2 de octubre de 2015). En concreto, razona la STSJ de Cataluña de 9 de diciembre de 2015²⁶ (la cual, aunque aplica la normativa anterior, en lo que respecta al artículo referido presenta idéntica redacción), no se está vulnerando ningún derecho fundamental.

D. Titularidad de fincas desconocida, controvertida o con su titular en paradero desconocido

Este último apartado está consagrado a la variedad de supuestos que abarca el art. 10 RHU en sus apartados 2 y 3, que por plantear una menor complejidad que los casos anteriormente analizados, serán agrupados como consta. Debe señalarse que esta variedad de supuestos rompe de nuevo de la máxima del art. 18.1 RHU, no siendo necesario regularizar estas situaciones antes de la inscripción del proyecto de equidistribución.

Resulta relativamente sencillo el supuesto en el que se desconoce quién es el titular de la finca: pese a que la Admón. cuenta con sus propios medios para comprobar la titularidad sobre una finca (empezando por la exigencia de expedición de certificado de dominio y cargas que consten en el Registro para las fincas objeto de un procedimiento de equidistribución), en este caso estas comprobaciones no bastan, pues la finca en cuestión ni siquiera está inmatriculada (*REDACCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO*²⁷). En estos casos, se continuará el proceso inscribiendo la finca de resultado a favor de la Admón., la cual deberá entregarla a quien acredite un mejor derecho sobre ella (tratándose por tanto de un régimen de propiedad fiduciaria). Si no se llegase a encontrar un titular, la *REDACCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO* considera de aplicación el art. 17 del Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el CC(*Gaceta de Madrid*, 206, de 25 de julio de 1889),

26. STSJ de Cataluña de 9 de diciembre de 2015, en el recurso 181/2013, ECLI: ES:TSJ-CAT:2015:12248.

27. *REDACCIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO*, “Proyecto de reparcelación. Una finca adjudicada al Ayuntamiento como propietario fiduciario por ser desconocidos sus propietarios no debe figurar en el inventario de bienes del Ayuntamiento”, *Práctica Urbanística*, Sección Usted Pregunta, n.º 124, 2013 (consultado en la web www.laleydigital.com).

según el cual los bienes vacantes (dentro de los que se incluirían estas fincas por no conocerse su dueño) serán propiedad del Estado.

También el art. 10.2 RHU recoge el supuesto en que, pese a conocerse el titular de la finca (es decir, cuando conste en el RP), este se encuentre en paradero desconocido. En este caso, el proyecto también puede inscribirse sin localizar al titular, aunque el Ministerio Fiscal o un representante suficientemente facultado deberán defender los intereses del ausente.

Por último, el art. 10.3 RHU regula una última circunstancia, relativa a las fincas que, pese a constar inscritas a favor de un determinado individuo, al tiempo de iniciarse el procedimiento de equidistribución existe una demanda de propiedad de un tercero sobre ella, reflejada en la correspondiente anotación preventiva que prevé el art. 42.Primerio LH. Fuera de estos casos, no se considerará que la titularidad de la finca es controvertida, y por tanto no se prestará una protección especial al tercero que alega ese mejor derecho sobre la finca. En estos casos en que conste anotación preventiva, pese a que la finca de resultado se seguirá inscribiendo a favor de quien conste como titular de la finca de origen en el Registro, también será necesario que conste en la finca de resultado la referida anotación preventiva, con los efectos que ello conlleva. En lo referido a la determinación de la verdadera propiedad de la finca, como recuerda la STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2011²⁸, la competencia corresponde a los Tribunales del orden civil cuando las partes consideren oportuno acudir a ellos, “con independencia de que los citados derechos se encuentren inscritos o no en el RP”.

E. Anulación del Proyecto

La problemática asociada a los Proyectos de Reparcelación y a los intereses en ellos concurrentes alcanza nuevas dimensiones cuando el Proyecto debe ser anulado, retrotrayéndose a la situación previa a su aprobación, ya que se podrían estar vulnerando derechos adquiridos por terceros en virtud de lo que constaba en el RP, que como es sabido goza de presunción de legalidad. Esta cuestión se trata precisamente en la STSJ del País Vasco de 21 de febrero de 2014²⁹, en la que se plantea la anulación de un proyecto de reparcelación tras su inscripción en el RP, que choca frontalmente con la construcción e inscripción de edificios llevada a cabo en la superficie referida. Es necesario en primer lugar inscribir la sentencia anulatoria del proyecto en el RP para dar publicidad verdadera y efectiva de este cambio en la finca controvertida. Una vez inscrita, podrán retrotraerse las actuaciones, si bien la existencia de terceros con derechos inscritos en el Registro puede llegar a determinar

28. STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de marzo de 2011, en el recurso 3496/2008, ECLI:ES:TS-JCV:2011:989.

29. STSJ del País Vasco de 21 de febrero de 2014, en el recurso 36/2014, ECLI:ES:TSJPV:2014:1243.

la imposibilidad legal de ejecutar esa sentencia (si esta no fue anotada preventivamente en el RP, como hubiera sido deseable, pues no hay fundamento legal para perjudicar a estos terceros amparados por la buena fe registral) y la indemnización a los perjudicados conforme al art. 105.2 de la LJCA 29/1998, de 13 de julio (*BOE*, 167, de 14 de julio de 1998).

Sobre esa eventual imposibilidad se pronuncia la STS de 18 de marzo de 2008³⁰, respecto a la cual lo primero que tiene en cuenta es que la imposibilidad (legal o material) de ejecución de una sentencia contraviene el derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el art. 24 CE, por lo que debe actuarse con cautela y en base a derecho para evitar llegar a tales extremos. Cuando sea inevitable, no obstante, esta imposibilidad deberá ser declarada por el órgano administrativo que deba cumplir con la citada sentencia (sin perjuicio de que los afectados puedan instar tal declaración). Este órgano deberá comunicar en plazo al órgano jurisdiccional la situación concurrente, y este será quien finalmente decida si concurre tal imposibilidad, determinando la indemnización procedente para los perjudicados, que, como venimos diciendo, verán vulnerado en cierto grado su derecho a la tutela judicial (no obstante, el propio TS advierte que la imposibilidad de ejecución no es la causa directa de dicha indemnización, sino que debe darse un daño o perjuicio real). En resumen, la existencia de terceros de buena fe amparados por el art. 34 LH, no es obstáculo ni determina la imposibilidad legal de ejecución de una sentencia, ya que este artículo les confiere una protección frente a los responsables por los perjuicios que la ejecución de la sentencia, en cumplimiento de la normativa, les cause por proteger el derecho real, y no una protección al objeto sobre el que recae el derecho.

3. La Reparcelación Inversa

3.1. Principios inspiradores

Como hemos visto, la anulación de un Proyecto de Reparcelación conlleva una problemática singular a efectos prácticos, la cual se agrava en la mayoría de casos por existir derechos y titularidades inscritos a raíz del mismo en el RP (Res. DGRN de 6 de julio de 2015³¹).

Llegados a este punto, puede ser interesante (aunque no preceptivo) retrotraer las actuaciones llevadas a cabo para volver a la situación anterior a la iniciación del Proyecto, que constituyó en su día título de acceso al Registro. Esta operación se conoce como reparcelación inversa o reversión, y tiene efectos obvios en la esfera registral, los cuales, sumados a la ausencia de regulación (a excepción de tímidos esfuerzos en las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha), configuran un fenómeno mucho más complejo de lo que pudiera parecer, máxime

30. STS de 18 de marzo de 2008, Sala Tercera, en el recurso de casación 568/2006, ECLI:ES:TS:2008:1392.

31. Resolución DGRN de 6 de julio de 2015.

teniendo en cuenta que la simple anulación de un Proyecto no es de por sí suficiente para revertir la realidad registral (HERNÁNDEZ JIMÉNEZ [2]³²).

Dejando a un lado los casos en los que sí existe regulación específica (por tratarse de una cuestión menos controvertida), y entrando en materia de forma más manifiesta, la DGRN, en su Res. de 17 de septiembre de 2020³³, hace referencia a la necesidad de un título adecuado para proceder a tal cancelación; título que, dada la envergadura de la operación a realizar, sorprende que aún carezca de una regulación a nivel nacional y generalizada y dependa de los diversos pronunciamientos que venimos analizando. A este respecto, es importante clarificar que una eventual resolución judicial anulatoria del Proyecto sería sólo unas de las diversas vías admitidas como título válido a efectos registrales: así, la anulación del Proyecto puede no venir de la vía contenciosa sino de la administrativa directamente, sin que ello la haga menos admisible en tanto cumpla con las exigencias propias de la vía concreta.

Que estos sean títulos válidos por respetar la voluntad de las partes o por proceder de la autoridad competente, además, no obsta a que el Registrador deba efectuar un control sobre su forma, verificando en todo caso lo que la Res. de septiembre de 2015 y la Res. de 2 de abril de 2018³⁴ denominan la “exigencia de tracto”, que no es otra cosa que la ya mencionada posibilidad de todas las partes afectadas (esto es, aquellas que tengan un derecho inscrito sobre alguna de las fincas afectadas) de defenderse y hacer valer sus intereses, ya sea participando en el proceso, mediante anotación preventiva de la demanda que da lugar al procedimiento judicial que determina la reversión (STS de 21 de octubre de 2013³⁵) o mediante los trámites administrativos habilitados al efecto. Lo contrario, como apunta la Res. de 23 de mayo de 2014 de la DGRN³⁶, impediría que la reversión afectase a esos sujetos que no hubiesen tomado parte en el procedimiento original, vulnerando los arts. 24 CE y 1 LH.

La idea esencial que subyace, por tanto y como apuntan ORTEGA y MOLINA ALEGRE³⁷, es la audiencia o intervención de todas las partes afectadas, concepto que debe interpretarse de forma extensiva, pues tal y como se desprende de la Res. de la DGRN de 24 de septiembre de 2015³⁸, es posible que los titulares de las fincas

32. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., “Reparcelación inversa: cómo actuar cuando está regulada en la normativa autonómica y cuando no lo está”, El Consultor de los Ayuntamientos, n.º 12, Diciembre 2020, p. 101 (consultado en la web www.laleydigital.com).

33. Resolución DGRN de 17 de septiembre de 2020.

34. Resolución DGRN de 2 de abril de 2018.

35. STS de 21 de octubre de 2013, en el recurso de casación 610/2011, ECLI: ES:TS:2013:5106.

36. Resolución DGRN de 23 de mayo de 2014.

37. ORTEGA, C. y MOLINA ALEGRE, P., “Las (insuperables) dificultades de la reparcación inversa”, Práctica Urbanística, Sección Ordenación territorial y urbanística, n.º 168, Enero-Febrero 2021 (consultado en la web www.laleydigital.com).

38. Resolución DGRN de 24 de septiembre de 2015.

hayan cambiado, en especial si han pasado años desde la aprobación y ejecución del Proyecto, o que vayan a cambiar en tanto se desarrolla el procedimiento de reparcelación inversa (y de igual manera, estos futuros titulares deben poder defenderse, lo cual se conseguiría, en el caso discutido, anotando preventivamente la circunstancia en que las fincas se encontraban al plantearse la referida reparcelación inversa). Cosa distinta es que, una vez se lleve a cabo la reparcelación inversa, una parte deba compensar a otra, por ejemplo, en caso de imposibilidad material.

3.2. *Procedimiento*

Todo lo anterior se materializa finalmente en una serie de vías alternativas que constituyen el cauce legal adecuado (una vez las resoluciones o actos devienen firmes) para obtener una calificación favorable del Registrador, que la Res. de 17 de septiembre de 2020, muy acertadamente sistematizada por HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, plantea de la siguiente forma:

- El supuesto más obvio deriva de la anulación del Proyecto ordenada por un juez en una resolución judicial. Cuando esta así lo ordene de forma clara, bastará como título suficiente para acceder al RP, sin perjuicio de las eventuales vicisitudes que puedan derivarse al aparecer terceros protegidos por la fe pública registral (cuestión que ya se discutió con motivo de la imposibilidad de ejecución de la sentencia).
- Cuando el Proyecto incurra en una de las causas de nulidad previstas en la legislación administrativa general (en concreto, los apartados 1 y 2 del art. 47 LPAC), procederá una revisión de oficio por parte de la Admón. Actuante (art. 106 del citado texto legal).
- Cuando el Proyecto no adolezca de las causas que determinan la nulidad de los actos administrativos, la Admón. todavía puede optar por declarar la lesividad del mismo y anularlo en base al procedimiento del art. 107 LPAC, el cual lleva implícito inevitablemente la intervención ulterior de un juez para dejar sin efecto el Proyecto.
- Una última alternativa, la que la Resolución sostiene como solución al caso concreto que analiza, sería fruto de un procedimiento de modificación del Proyecto, dejando sin efecto las partes de este que resultasen pertinentes a través de la retroacción de las actuaciones. Esta, en cierto modo, sería una solución “a medida”, supeditada no obstante a las normas del procedimiento ordinario de reparcelación.

Una vez los actos a los que conducen estos procedimientos devienen firmes, estaremos ante un título suficiente para proceder a su inscripción en el Registro y la consiguiente transformación de la realidad que este refleja; sin perjuicio de ese último control formal de legalidad que el Registrador debe efectuar, tal y como se ha indicado en los párrafos anteriores y de conformidad con el ppo. de calificación registral consagrado en el art. 18 LH.

III. OBRAS NUEVAS

1. Objeto y requisitos

En numerosas ocasiones, las fincas son objeto de transformación ya no formal, sino de contenido. En efecto, una vez delimitado su perímetro (en una fase inicial de su vida jurídica, como se vio en apartados anteriores con motivo del fenómeno reparcelatorio), la finca todavía puede cambiar en su apariencia desde dentro. Este tipo de actuaciones reciben el nombre de obra nueva, y por su envergadura y trascendencia registral merecen ser tenidas en cuenta.

El concepto de obra nueva manejado en la normativa urbanística se entiende mejor si se toma como punto de partida el art. 28 TRLSRU, que hace una distinción muy clara de dos categorías (obras nuevas en construcción y obras nuevas terminadas), incurriendo en unas exigencias mayores en función del momento temporal en que se pretenda inscribir su declaración:

- Cuando se pretenda la inscripción de una obra nueva en construcción, será necesario que el técnico competente (definido en el art. 50 RHU) certifique la correspondencia entre la descripción de la obra contenida en la escritura pública y el proyecto que se pretende llevar a cabo. Puede que, en determinados casos, se requiera además para iniciar la obra una licencia administrativa, que habrá que acreditar (arts. 46.1 y 48.1 RHU).

El hecho de que se admita el acceso al RP de las obras en proceso permite constatar la realidad de la forma más precisa posible, pero teniendo en cuenta que la obra tiene una naturaleza transitoria y eventualmente dará lugar a una obra finalizada. Es por ello que las inscripciones que se practiquen en este lapso de tiempo deberán dejar constancia de la falta de finalización de la obra (art. 51 RHU).

- De tratarse de una obra finalizada, a los requisitos previstos para el caso anterior se le añaden otros, que pueden ser procedimentales o tratarse de autorizaciones administrativas relativas al cumplimiento de los requisitos de uso y eficiencia energética. En caso de que se hubiese optado por inscribir la obra cuando se encontraba en construcción, también se deberá actualizar dicha inscripción una vez finalizada la obra. Para estos casos, el art. 47 RHU exceptúa la regla general por la que la escritura pública constituía título de acceso al Registro, sustituyéndola por un acta notarial (que debe incluir igualmente las debidas certificaciones) que constará como nota al margen.

Centrándonos en la inscripción propiamente dicha, comenzamos nuestro análisis con el art. 45 RHU, que remite a la normativa general respecto a los títulos adecuados para inscribir. En este sentido, baste señalar que el art. 308 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el RH (*BOE*, 106, de 16 de abril de 1947) admite la escritura pública de declaración de obra nueva como título para practicar la inscripción, siempre que cumpla con los requisitos expuestos de forma general en el RH y desarrollados en los artículos siguientes del RHU.

Por último, se prevé una equiparación a la obra nueva terminada de los casos en que estas no se ajusten al procedimiento descrito. Estas reglas, en cierto modo “de mínimos”, contenidas en los arts. 28.4 TRLSRU y 52 RHU, parecen exigir igualmente la forma de escritura pública como título de acceso, si bien basta que a esta le acompañe certificación (del Ayuntamiento, del Catastro o de un técnico) o un acta notarial que acredite la finalización de la obra y su descripción. Además, la terminación de la obra no debe suponer, en la fecha de inscripción, objeto de infracción urbanística. Esta vía ha venido a denominarse en diversas Resoluciones de la DGRN (entre ellas, las de 18 de octubre de 2018³⁹ o de 16 de diciembre de 2021⁴⁰) declaración de obra nueva por antigüedad, que parece exceptuar de algún modo la nota de novedad que cabría esperar de la nomenclatura dada a estas actuaciones urbanísticas. En particular, vale la pena detenerse en el relevante pronunciamiento de esta última Resolución: a juicio de la DGRN, el hecho de que se admita la inscripción de obra nueva por esta vía, que no requiere licencia administrativa alguna, eximiría, en su caso, de las licencias separadas que se pudieran exigir en caso de querer constituir un régimen de propiedad horizontal en dicha finca, siempre y cuando esta inscripción de división cumpla los requisitos del art. 52 RHU.

La amplitud del concepto de obra nueva alcanza una nueva dimensión derivada del art. 45 RHU, que incluye en esta categoría tanto a las edificaciones como a las mejoras de estas que se incorporan por accesión a la finca. Una vez más, esta relación no debe acogerse de forma estricta, sino abierta a figuras afines. En efecto, la DGRN ha reconocido como obras nuevas actuaciones que difícilmente encajan con la nota de novedad que se podría esperar de la redacción dada, como en el caso en que, con motivo de un nuevo negocio jurídico (de permuta de fincas), se hayan constatado diferencias en la superficie construida real de una finca y la que consta en el Registro (Res. DGRN de 13 de julio de 2013⁴¹). Según la DGRN, por más que no se trate de una obra formalmente nueva, la vía para acceder al RP es la misma, siempre que se cumplan los requisitos del art. 52 RHU. De lo anterior se deriva que resulte más adecuado denominar a esta última categoría de obras nuevas modificaciones estructurales (entre las cuales LÓPEZ FERNÁNDEZ enumera, sin ánimo de exhaustividad, la construcción de sótanos, garajes, nuevas plantas en edificios ya existentes; la demolición parcial de edificios, o el vaciamiento de estos manteniendo su fachada), equiparables a estas últimas por su mayor trascendencia con respecto a las actuaciones de conservación (que se analizarán a continuación) y la necesidad de actualización de la hoja registral que implican.

39. Resolución DGRN de 18 de octubre de 2018.

40. Resolución DGRN de 16 de diciembre de 2021.

41. Resolución DGRN de 13 de julio de 2013.

2. Supuestos particulares

Pese a la amplia variedad de supuestos cubiertos por los preceptos expuestos en el apartado anterior, en la práctica la cuestión de las obras nuevas es aún más compleja y excede lo ya desarrollado, abriendo un campo que, en ocasiones, divide a la doctrina.

Así se evidencia, entre otros, en la Res. de la DGRN de 14 de junio de 2017⁴², destacable porque en ella se discute la pretendida inscripción de una hipoteca sobre una finca en la que se ha construido una vivienda que, pese a estar incluida en el objeto de la hipoteca, no consta en el Registro. La DGRN resuelve la cuestión de forma opuesta a como parece hacerlo el propio TS, considerando finca y edificación como una unidad fáctica que resulta gravada al constituir la hipoteca sobre la finca, salvo pacto expreso de las partes al constituir la hipoteca. En consecuencia, no sería necesaria la inscripción de la declaración de obra nueva (en construcción o finalizada) para inscribir la constitución de una hipoteca sobre la finca y esa edificación no inscrita; si bien se reconoce la conveniencia de inscribir este título también.

Otro supuesto de relevancia se plantea en caso de que se inicie una obra, esta se inscriba cuando aún se encuentra en construcción, pero no se llegue a terminar y, pasado el tiempo, y en virtud de una nueva licencia administrativa, se pretenda la inscripción de una nueva obra por la vía ordinaria. Este es el supuesto que se plantea en la Res. DGRN de 1 de abril de 2019⁴³, en la que la nueva obra incluye ciertas modificaciones de relevancia con respecto a la original. La DGRN concluye que la obra anterior no puede obviarse, pues consta inscrita como obra en construcción en el Registro, y por tanto el nuevo título debe especificar su relación con aquel, admitiendo que se trate de una continuación o corrección de la inscripción antigua o de una cancelación que conlleva una nueva declaración. Sea como fuere, debe quedar expresado el *íter* de las actuaciones, para así cumplir con el ppo. de tracto sucesivo.

IV. ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN

Según GIRALT FERNÁNDEZ⁴⁴, la vocación de nuestro legislador, en consonancia con la evolución de nuestro país y de la historia, ha dejado atrás su enfoque anteriormente “desarrollista” para adoptar una visión “proteccionista” y, en cierto

42. Resolución DGRN de 14 de junio de 2017.

43. Resolución DGRN de 1 de abril de 2019.

44. GIRALT FERNÁNDEZ, F., “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”, Actualidad Administrativa, Sección Doctrina, 2001, p. 35 (consultado en la web www.laleydigital.com).

modo, circular, en tanto que busca mantener las estructuras preexistentes a la par que prolongar su vida útil. Es esta visión la que justifica la existencia de artículos como el 311 ROTU, que habilita a la Admón. para exigir, vía orden de ejecución, la realización de las obras necesarias sobre una determinada finca con independencia de quién sea su propietario.

Las actuaciones de conservación, indisolublemente ligadas a este cambio de tendencia, pueden adoptar una variedad de formas que, como es de esperar, tendrán un distinto enfoque en el plano registral, que el propio LÓPEZ FERNÁNDEZ estructura en torno a dos categorías: por un lado, las actuaciones necesarias, que se analizarán en el presente epígrafe; y por otro las modificaciones estructurales (en algunas de sus vertientes), que ya fueron analizadas en la sección dedicada a las obras nuevas por recibir el mismo tratamiento a efectos registrales.

1. Cuestiones preliminares

La primera cuestión a determinar sería sobre quién recae la obligación de realizar estas actuaciones. En este sentido, señala la STS de 1 de julio de 2002⁴⁵ la indisoluble vinculación de este tipo de actuaciones al derecho de propiedad. A juicio de GIRALT FERNÁNDEZ, este deber es parte esencial del contenido de este derecho, deber de “marcado carácter estatutario y objetivo” en tanto que constriñe el derecho de “la persona física o jurídica que en cada momento ostente la condición de propietaria, y que se actualiza por el mero hecho de la aparición en el bien de deficiencias o vicios que deban ser objeto de reparación”. VILLANUEVA LÓPEZ⁴⁶ coincide con el anterior autor en su interpretación, justificándola en base al art. 15 TRLSRU, que alude al propietario como titular de los deberes relacionados, entre los que se encuentra, efectivamente, el de conservación; así como el deber correlativo de hacer frente a las obras que este acarree. Sin embargo, continúa el mismo autor indicando que este deber no está ligado de forma absoluta al derecho de propiedad como tal, sino a una suerte de titularidad aparente. Este es el punto de partida que desarrolla, entre otras, la STSJ de Madrid de 6 de febrero de 2019⁴⁷, en la que se manifiesta que, cuando la Admón. deba exigir la citada actuación a través de una orden de ejecución por la pasividad del obligado, deberá basarse en los medios que tenga a su disposición para comprobar, a partir de situaciones de hecho, quién es el titular aparente (medios de entre los cuales el RP supone uno de los más fiables, debido al ppo. de presunción de legalidad, recogido en el art. 38 LH).

Retomando la cuestión relativa a las órdenes de ejecución, si bien ya obsoleta en las normas a que se refiere, la STSJ de Andalucía de Málaga de 15 de febrero

45. STS de 1 de julio de 2002, en el recurso de casación 7088/1998, ECLI:ES:TS:2002:4867.

46. VILLANUEVA LÓPEZ, Á., “Las órdenes de ejecución por razón de conservación de la edificación”, El consultor de los Ayuntamientos, 2019 (consultado en la web www.laleydigital.com).

47. STSJ de Madrid de 6 de febrero de 2019, en el recurso 1118/2017, ECLI: ES:TSJM:2019:2306.

de 2008⁴⁸ impone un límite importante a esta potestad de la Admón. que todavía resulta exigible, y es que las obras deben ir asociadas a la propiedad de que se trate, y no a elementos ajenos o externos que puedan afectar a la adecuada conservación de la finca o edificación. Lo que sobre premisas conceptuales podría llegar a parecer obvio, en el supuesto de la sentencia queda claro que no siempre lo es, evidenciándose diferencias entre lo que la Admón. considera parte del terreno y lo que la Comunidad de Propietarios esgrime. La cuestión se dirime atendiendo a las pruebas presentadas, en concreto a los datos que figuran en el RP (coincidentes en gran medida con los apreciados en la escritura pública de segregación que originó la finca y con el proyecto de obras por el que se construyó la edificación), y que contradicen del Catastro, que “no pasa de constituir un indicio de que el objeto inscrito puede pertenecer a quien figura como titular de él, en dicho Registro, [...] pero no puede constituir por sí sola un justificante de tal dominio, ya que tal tesis conduciría a convertir a los órganos administrativos encargados de ese registro en definidores del derecho de propiedad y haría inútil la existencia de los Tribunales de Justicia, cuya misión es precisamente la de declarar los derechos controvertidos”. Con este ejemplo queda puntualizado el límite del poder de un registro público y de la propia Admón.

2. Extensión

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que no todas las obras necesarias gozan del mismo grado de relevancia, lo cual justifica su distinto tratamiento jurídico. En concreto, existen una serie de obras necesarias cuya causa justificativa no es la mera conservación de la finca o edificación, sino la seguridad de las personas, sin que estas tengan que ser necesariamente propietarias u ostenten otros derechos reales sobre las mismas (en efecto, parece que se trata de proteger primordialmente a terceros ajenos). En este sentido, resulta ejemplar la STS de 5 de diciembre de 2001⁴⁹, que ilustra cómo ese requisito de seguridad prima incluso sobre el estado de ruina en que se pueda encontrar un edificio (estado que, una vez declarado y según el propio TS, excluiría en circunstancias normales ese deber del propietario), reafirmando la necesidad de las obras. La anterior sentencia también es relevante por demostrar la extensión del poder de la Admón. en la ejecución de estas obras: en caso de que los requeridos se nieguen a actuar, a la orden de ejecución puede seguirle una ejecución subsidiaria que, como es natural, repercutirá en aquellos que debieran haberla sufragado, en la proporción que resulte adecuada de conformidad con los límites establecidos en los apartados 2, 3 y 4 del art. 15 TRLSRU. Esta facultad de repercutir en los propietarios, no obstante, se ve limitada cuando las actuaciones

48. STSJ de Andalucía de Málaga de 15 de febrero de 2008, en el recurso 1625/1998, ECLI:ES:TS-JAND:2008:17964.

49. STS de 5 de diciembre de 2001, en el recurso de casación 5793/1997, ECLI:ES:TS:2001:9567.

de conservación exceden la necesidad y pasan a motivarse por motivos estéticos y turísticos, en cuyo caso la proporción excedente sí deberá ser asumida por la Admón. A nivel autonómico, el art. 143 TROTU exime a los propietarios de este deber por el montante de las obras que exceda el deber normal de conservación.

Este deber normal de conservación, como ya se adelantó, queda inoperativo o encuentra su límite en caso de declaración de ruina de la edificación (salvo cuando existan razones de seguridad general que hagan necesario intervenir), pero también en otros casos no exclusivamente propios de construcciones. Así, la STSJ de Asturias de 26 de marzo de 2021⁵⁰, basándose en otra Sentencia de 25 de abril de 2016 del mismo Tribunal⁵¹, exime de este deber cuando no exista un riesgo potencial para terceros (en el caso concreto, por no existir, según la prueba practicada, un riesgo potencial de desprendimiento de la ladera, si bien en este caso, desgraciadamente, esto fue lo que precisamente ocurrió en última instancia).

Sea como fuere, para aquellos escenarios en que sea necesaria intervención de la Admón., el art. 15 TRLSRU prevé una garantía adicional con relevancia registral: la aprobación de la orden de ejecución supondrá la afección real, directa e inmediata del inmueble al cumplimiento de la proporción de la obligación que no corresponda a la Admón.; constando en el RP en calidad de nota marginal, siendo precisas ciertas valoraciones a propósito de la misma.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que, como apunta GÓMEZ GÁLLIGO⁵², esta nota marginal, a la que se refiere el art. 73 RHU, no produce efecto jurídico alguno (pues, como recoge la DGRN en su Res. de 7 de febrero de 2022⁵³, un gravamen de vigencia indefinida como sería el recogido en esta nota marginal, sería contrario al ppo. de seguridad jurídica), sino lo que este denomina “publicidad-noticia”. Es, por tanto, la orden de ejecución la que produce este efecto constitutivo de la afección real del inmueble al cumplimiento de las obligaciones de conservación. El hecho de que se prevea expresamente la anotación, aun por vía de nota marginal, permite la protección de terceros de buena fe frente a estas actuaciones en las que no intervinieron pero que, por su naturaleza, podrían llegar a vincularlos. Se solventa así una cuestión íntimamente ligada a la naturaleza preferente del pago de las afecciones reales frente a otras deudas, la cual se discutió, entre otras, en la Res. de 18 de mayo de 1987⁵⁴ por entrar en conflicto, por entonces, con el ppo. de publicidad. Por otro lado, no debe olvidarse la naturaleza de garantía real inherente a esta afección: incluso llegado el caso de ser la Admón. quien, a través de una ejecución

50. STSJ del Principado de Asturias de 26 de marzo de 2021, en el recurso 16/2021, ECLI: ES:TS-JAS:2021:874.

51. STSJ del Principado de Asturias de 25 de abril de 2016, en el recurso 74/2016, ECLI:ES:TS-JAS:2016:1238.

52. GÓMEZ GÁLLIGO, J., “El Urbanismo y el Registro de la Propiedad”, *Práctica Urbanística*, n.º 82, Mayo 2009, p. 23 (consultado en la web www.laleydigital.com).

53. Resolución DGRN de 7 de febrero de 2022.

54. Resolución DGRN de 18 de mayo de 1987.

subsidiaria, realice materialmente estas actuaciones, estas tendrán lugar con cargo al inmueble y, por ende, a su titular registral, figura virtualmente coincidente con su propietario (OLIVARES FLORO, 2016⁵⁵).

V. CONCLUSIONES

El Derecho Administrativo se caracteriza por cubrir una amplia variedad de materias que afectan a los aspectos más cotidianos de nuestras vidas de forma muchas veces imperceptible. Entre ellos, como es natural, se encuentra la disciplina urbanística, que define los entornos que habitamos y en los que actuamos como sujetos de derecho.

Como disciplina eminentemente pública, el Derecho Administrativo parece guardar escasa relación con instituciones generalmente vinculadas a la propiedad privada, entre las cuales se encontraría el RP. A lo largo de este trabajo, hemos desglosado hasta qué nivel esta asunción es incorrecta, poniendo de manifiesto no sólo la regulación en la materia, sino también la litigiosidad frecuente y dada desde fases tempranas que la acompañan.

La principal conclusión que se puede extraer de este trabajo, por tanto, es que la labor de las Administraciones (y en ciertas ocasiones, también de los particulares) a la hora de ejecutar las actuaciones urbanísticas es compleja, y se enfrenta a numerosos requisitos y controles que no siempre se acomodan a las situaciones prácticas en que se deben aplicar. Para garantizar que todo ello se lleve a cabo de forma adecuada, el Registrador de la Propiedad debe elaborar un cuidadoso examen y calificación de todas las vertientes de esta normativa tomando en consideración en muchas ocasiones cuestiones tanto técnicas como subjetivas; tarea que, la mayor parte de las veces, llevará a enfrentar posiciones entre Administraciones, particulares, Notarios y Registradores; dando lugar a una variada y constante jurisprudencia y doctrina.

55. OLIVARES FLORO, A. F., "Aprobación de ordenanza de evaluación de edificios y construcciones", *Práctica Urbanística, Sección Estudios*, n.º 138, Enero 2016 (consultado en la web www.laleydigital.com).