

3. URBANISMO

La reparcelación inversa o reversión de la reparcelación: ¿realidad o ficción?

The reversion or inversion of plot-redivision projects: reality or fiction?

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN

Abogado

RESUMEN: Se analiza la figura de la llamada reparcelación inversa o reversión de la reparcelación, los supuestos en que procede, su posible régimen jurídico, los principales problemas que plantea y las circunstancias de su inscripción registral.

ABSTRACT: *Analysis of the figure of the so-called reversion or inversion of plot-redivision projects, the cases in which it can be used, its possible regime, the main problems it raises and the circumstances of its registration.*

PALABRAS CLAVE: Reparcelación inversa, reversión de la reparcelación.

KEY WORDS: *Reversion of plot-redivision projects, inversion of plot-redivision projects.*

Resolución de 24 de septiembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

SUMARIO: I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. RESUMEN DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. CONSIDERACIONES PREVIAS. CONCEPTO DE LA REPARCELACIÓN INVERSA. 2. LIMITACIONES DE ORDEN URBANÍSTICO. 3. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN: A) *Desaparición de la ordenación urbanística que constituía el presupuesto legitimador del proyecto de reparcelación, con subsistencia o no de este último.* B) *Desaparición total o parcial del proyecto de reparcelación con mantenimiento del planeamiento legitimador del mismo.* C) *Hipótesis de subsistencia del planeamiento y del proyecto de reparcelación.*—IV. MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES PUEDE ALCANZARSE LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN: 1. LA VÍA JUDICIAL. 2. LA VÍA ADMINISTRATIVA. 3. LA VÍA NEGOCIAL.—V. PRINCIPALES DIFICULTADES QUE HA DE SALVAR LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN.—VI. SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.—VII. CONCLUSIONES.

I. RESUMEN DE LOS HECHOS

Los antecedentes fácticos del supuesto contemplado por la resolución de la Dirección General de 24 de septiembre de 2015, objeto de las presentes notas, pueden resumirse como sigue: se presenta en el Registro de la Propiedad un mandamiento procedente de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en el que, con base en una sentencia anulatoria del acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación, se ordena la cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado de dicho proyecto, volviendo al estado originario registral de las parcelas aportadas al mismo.

La nota de calificación suspende la práctica de los asientos ordenados, entre otras razones, al apreciar que en el procedimiento judicial no se demanda a todos los titulares de derechos y cargas de las fincas de resultado, ni tampoco a adquirentes posteriores que tienen la condición de terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Aunque se ordena por el Juzgado la cancelación de las inscripciones practicadas derivadas del proyecto de reparcelación anulado volviéndose al estado originario registral de las parcelas aportadas al proyecto de reparcelación, el registrador considera necesario que se indique qué sucede con los titulares de derechos y cargas que han adquirido con posterioridad a la inscripción del proyecto de reparcelación y sobre qué fincas de origen han de recaer los mismos, concluyendo que por exigencias del principio de tracto sucesivo no puede inscribirse la sentencia referida.

II. RESUMEN DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

La resolución desestima el recurso interpuesto y confirma la calificación negativa, centrando el debate en la determinación del grado de intervención que debe tener el titular registral al objeto de que se haga constar en el Registro de la Propiedad las consecuencias de la declaración de nulidad de un proyecto de reparcelación por resolución judicial.

Para ello se parte de las normas que prevén la inscripción en el Registro de la Propiedad de las sentencias firmes anulatorias de instrumentos de ejecución del planeamiento, como es el caso de los proyectos de reparcelación, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento, contenidas en los artículos 107.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 51.1 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 (que se corresponde en la actualidad con el artículo 65.1 del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015).

Seguidamente se resume la doctrina del Centro Directivo sobre el conocimiento por terceros de la existencia del procedimiento judicial: «Como ya dijera esta Dirección General (cfr. “Vistos”), el respeto a la función jurisdiccional, que corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales, impone a todas las autoridades y funcionarios públicos, incluidos por ende los registradores de la propiedad, la obligación de cumplir las resoluciones judiciales. Pero no es menos cierto que el registrador tiene, sobre tales resoluciones, la obligación de calificar determinados extremos, entre los cuales no está el fondo de la resolución, pero sí el de examinar si en el procedimiento han sido emplazados aquellos a quienes el Registro concede algún derecho que podría ser afectado por la sentencia, con objeto de evitar su indefensión, proscribida por el artículo 24 de la Constitución Española y su corolario registral del artículo 20 de la Ley Hipotecaria. En efecto, como

ha señalado la resolución de 15 de julio de 2012, es doctrina reiterada de este Centro Directivo que el registrador puede y debe calificar si se ha cumplido la exigencia de tracto aun cuando se trate de documentos judiciales, ya que precisamente el artículo 100 del Reglamento Hipotecario permite al registrador calificar del documento judicial “los obstáculos que surjan del Registro”, y entre ellos se encuentra la imposibilidad de practicar un asiento registral si no ha sido parte o no ha sido oído el titular registral en el correspondiente procedimiento judicial (...). Con lo anteriormente dicho, no se infringe el artículo 118 de la Constitución que obliga al registrador a cumplir las resoluciones judiciales firmes, pues, para que ello sea así es preciso que la inscripción que se solicita no incurra en indefensión, la cual se habría evitado si la demanda interpuesta que acabó con la sentencia referida hubiera sido anotada (anotación preventiva de demanda) en el Registro, pues tal anotación habría publicado la existencia del procedimiento y, por tanto, evitado la indefensión producida.

El artículo 21.1.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa considera como parte demandada a “las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante”. Para facilitar que los interesados puedan personarse en el procedimiento, el artículo 49.1 obliga a la Administración demandada a notificar el acuerdo de remisión del expediente al tribunal a cuantos aparezcan como interesados en él. El artículo 49.3 establece la necesidad de que “el secretario judicial, a la vista del resultado de las actuaciones administrativas y del contenido del escrito de interposición y documentos anejos, comprobará que se han efectuado las debidas notificaciones para emplazamiento y, si advirtiere que son incompletas, ordenará a la Administración que se practiquen las necesarias para asegurar la defensa de los interesados que sean identificables”.

Ahora bien, estos mecanismos que arbitra la Ley para el emplazamiento de los interesados cuya condición resulte de modo directo del expediente pueden ser manifiestamente insuficientes cuando esa condición sea en parte extraña al mismo. En este sentido, tratándose de resoluciones que puedan afectar a fincas inscritas en el Registro de la Propiedad y conociéndose ya en el momento de iniciación del procedimiento cuáles son estas, como sucede en el supuesto de hecho que nos ocupa (en el que se solicitaba la declaración de nulidad de la totalidad del proyecto de reparcelación, por lo que la eventual nulidad alcanzaba a todas las fincas de resultado), no existía ninguna dificultad para que quienes figuraban como titulares registrales en el momento de interposición del recurso fueran emplazados en el procedimiento en una fase inicial para que pudieran personarse como parte demandada.

Sin embargo, respecto de los titulares futuros la anotación de demanda es el mecanismo adecuado de publicidad con arreglo al artículo 51.1.f) del texto refundido de la Ley de suelo [se refiere al texto refundido de 2008, actual art. 65.1.f) del texto refundido de 2015], sin que esta anotación preventiva se tomase en su momento en el supuesto de hecho planteado en el presente expediente, omisión que da lugar, por aparición sobrevenida de nuevos titulares, al obstáculo registral ahora examinado, siendo insuficiente desde el punto de vista del requisito del tracto sucesivo los emplazamientos que se hicieron a los titulares registrales que a la sazón lo eran en el momento de iniciarse la tramitación del procedimiento judicial». Se está haciendo con ello referencia a la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo, cuya mecánica registral aparece regulada en los artículos 67 a 72 del 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.

La resolución concluye aplicando la anterior doctrina al caso concreto contemplado por ella en estos términos: «En el expediente que provoca la presente, no consta que determinados titulares registrales de dominio y cargas (...) hayan tenido oportunidad de conocer el procedimiento ni a través de la anotación preventiva de la demanda en el Registro, ni a través de un emplazamiento en el procedimiento judicial, por lo que no puede ahora pretenderse hacer efectiva la sentencia dictada en la jurisdicción contencioso-administrativa contra los actuales titulares registrales de los citados derechos y cargas sin que el tribunal competente, en trámites de ejecución de la sentencia, haya declarado, previo cumplimiento de las garantías de la contradicción procesal (*vid.* arts. 105 y 109 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2007 y 15 de noviembre de 2013), que la sentencia resulta oponible a tales titulares con las consecuencias registrales de ello derivadas.

Así se deduce claramente del artículo 51, apartado 1, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (actual art. 65.1 del texto refundido de 2015), que exige la participación del titular en el procedimiento, al establecer que “serán inscribibles en el Registro de la Propiedad”, entre otros, los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento (*vid.* letra g).

Se compatibilizan así las exigencias derivadas del principio registral del tracto sucesivo (arts. 20 y 82 de la Ley Hipotecaria), con los principios básicos de tutela jurisdiccional de los propios derechos (art. 24 de la Constitución Española), la salvaguarda judicial de los asientos registrales (arts. 1 y 40 de la Ley Hipotecaria), y la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y de las situaciones jurídicas por ellas declaradas, que impone que la ejecución de tales sentencias se lleve a cabo en sus propios términos, salvo cuando concurren elementos que impidan física o jurídicamente su ejecución de forma sobrevenida (por todas, sentencia del Tribunal Constitucional número 285/2006, de 9 de octubre, fundamento jurídico 6)».

III. COMENTARIOS

1. CONSIDERACIONES PREVIAS. CONCEPTO Y ESENCIA DE LA REPARCELACIÓN INVERSA

La resolución cuyo resumen se acaba de exponer contempla una realidad que empieza a aflorar con cierta insistencia en la práctica jurídico-urbanística, consistente en la necesidad (o, en ocasiones, mera conveniencia) de dejar sin efecto un proyecto de reparcelación, de tal modo que las fincas adjudicadas por él dejen de existir en la vida jurídica para ser sustituidas de nuevo por las fincas de origen o aportadas, volviéndose de este modo a la situación jurídica que había antes de la aprobación del proyecto. Se trata, en definitiva, de «deshacer la reparcelación».

Para designar este fenómeno se han propuesto diversas expresiones como «reparcelación inversa» o «reversión de la reparcelación».

Podemos definir la reparcelación inversa o reversión de la reparcelación 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.

La resolución no emplea en ningún momento la terminología aludida, pero ya desde el principio queda claro en ella que el supuesto fáctico que contempla responde a la idea antes descrita. Así lo demuestra su propio encabezamiento, en que se hace referencia a la calificación «por la que se suspende la inscripción de un mandamiento de cancelación de asientos derivados de un proyecto de reparcelación», así como el apartado I de los Hechos, que aclara que el mandamiento presentado procede de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en el que, con base en una sentencia anulatoria del acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación, se ordena la cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado de dicho proyecto, «volviendo al estado originario registral de las parcelas aportadas al mismo».

En este punto, debemos anticipar que la terminología empleada por la expresión «reparcelación inversa» parece hacer referencia a un procedimiento administrativo paralelo, en la misma dirección pero en sentido contrario, al procedimiento reparcelatorio. Sin embargo, como veremos, hoy por hoy no existe en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico ninguna reglamentación de la reparcelación inversa que permitiera caracterizarla como tal procedimiento administrativo especial. Por ello, consideramos preferible la denominación de «reversión de la reparcelación» porque con ella parece aludirse, más que a un medio concreto, al efecto consistente en «deshacer» o «revertir» lo hecho por un proyecto de reparcelación, efecto al que puede llegarse a través de diferentes medios. Luego volveremos sobre este punto.

El problema que se plantea en el caso analizado por la resolución es el de determinar los efectos de la operación realizada en ejecución de la sentencia anulatoria de un proyecto de reparcelación respecto de los titulares registrales y terceros adquirentes de las fincas de resultado llamadas a desaparecer, quedando sustituidas por las parcelas de origen para volver a la situación primitiva, como en este supuesto ordena la sentencia y refleja el mandamiento judicial presentado.

En este comentario vamos a tratar de sistematizar algunas reflexiones sobre la esencia misma de la reversión de la reparcelación, las posibles aplicaciones de esta figura y los obstáculos que hay que salvar tanto en su ejecución como en relación con su inscripción en el Registro de la Propiedad.

2. LIMITACIONES DE ORDEN URBANÍSTICO

Mientras en la reparcelación se produce la desaparición de las fincas afectadas por la actuación (fincas de origen o aportadas) para ser sustituidas por las nuevas fincas (adjudicadas o de resultado) cuya estructura jurídica se corresponde con el planeamiento que se ejecuta, en la llamada reparcelación inversa, como su propio nombre indica, se produciría justamente el efecto contrario, al hacer desaparecer, en todo o en parte, las parcelas de resultado de la reparcelación por las originariamente aportadas al expediente, que volverían a pasar a manos de sus titulares primitivos, como si tal proyecto no hubiera existido.

La principal diferencia que salta a la vista al confrontar ambas figuras radica en que, si bien la legislación urbanística contempla con todo detalle la institución reparcelatoria o equidistributiva y su régimen procedimental, no sucede lo mis-

mo con el procedimiento inverso, no contemplado legalmente como tal ni como instrumento específico en ninguna Comunidad Autónoma¹.

Ciertamente, existe en la Comunidad Valenciana una tendencia legislativa en este sentido que en el momento de la redacción de estas líneas no ha llegado a culminar. Se trata del Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana dirigido a la modificación de diversos preceptos de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Entre otras novedades, se prevé la inclusión en dicha Ley de un artículo 165 bis con el fin de regular la reversión de la reparcelación². Siendo plausible la iniciativa, consideramos que la regulación propuesta no tiene aún la madurez necesaria como para ver la luz ante la heterogeneidad y complejidad de las situaciones e intereses implicados en el desenvolvimiento de la operación. Conscientes de ello, tanto el informe de la Abogacía de la Generalitat como el dictamen del Comité Econòmic i Social emitido el pasado 12 de enero de 2018 han mostrado un abierto escepticismo en cuanto a la viabilidad y utilidad práctica de la regulación propuesta por los múltiples problemas en los que puede desembocar, recomendando el aplazamiento de la cuestión hasta la realización de «un estudio más detenido de las alternativas reguladoras que impulsen herramientas o instrumentos que contribuyan a la finalización de los programas de actuación urbanística para mejorar el entorno de nuestros municipios».

De la falta de regulación de esta figura se desprende, como punto de partida, que la reparcelación inversa o reversión de la reparcelación no existe en realidad como institución urbanística. Así ha de concluirse por aplicación del principio de legalidad que preside la actuación administrativa de conformidad con los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución Española y en cuya virtud se afirma por la doctrina administrativista³ que no hay en Derecho español ningún «espacio franco o libre de Ley» en que la Administración pueda actuar como un poder «ajurídico» y libre. Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de «someterse a Derecho», han de ser «conformes» a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen «infracción del ordenamiento jurídico» y les priva actual o potencialmente de validez. El Derecho no es, pues, para la Administración, una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda ella producirse con su sola libertad y arbitrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa.

En cambio, sí cabría identificar determinados supuestos prácticos en los que podría llegarse a alcanzar el efecto al que se alude con esta expresión, cada uno de los cuales presenta su problemática particular. La resolución contempla uno de tales supuestos, consistente en la reversión de la reparcelación con ocasión del cumplimiento o ejecución de una resolución judicial anulatoria del proyecto reparcelatorio. Pero también podría tener su origen en otros casos, como el de anulación del proyecto en virtud de resolución administrativa o incluso, bajo determinadas condiciones, en un negocio jurídico voluntario celebrado con aquella finalidad, como veremos más adelante.

En algunas ocasiones puede resultar inevitable deshacer la reparcelación aprobada para solucionar una situación jurídica insostenible. Así sucedería, por ejemplo, en el caso contemplado por la resolución que comentamos, en que tiene lugar la anulación de la reparcelación con orden de reposición del estado de cosas a su situación originaria dado el carácter imperativo del cumplimiento de la correspondiente resolución judicial (o, en su caso, administrativa).

En otros casos, aun no siendo imperativo revertir la reparcelación, sí podría resultar conveniente, si existiera un interés legítimo en obtener ese resultado. Así sucedería, por ejemplo, en el caso de abandono del proceso de gestión urbanística por el agente urbanizador en aquellas legislaciones urbanísticas en que existe esta figura, lo que bien pudiera suceder por insolvencia de la empresa o por sobrevenir circunstancias que hagan antieconómico el desarrollo programado.

Evidentemente, no siempre es posible la reversión de la reparcelación. El primer límite que surge a la hora de analizar su procedencia o no es el debido respeto del planeamiento urbanístico. Sobre el carácter normativo de los planes de urbanismo no es preciso abundar, baste con señalar que esta cuestión concita un consenso general entre la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que desde antiguo viene declarando que estamos ante normas jurídicas asimilables a las disposiciones reglamentarias⁴. Por tanto, el contenido del planeamiento vincula tanto a los particulares como a la Administración, por aplicación del principio de legalidad consagrado en el artículo 9.1 de la Constitución Española y así lo ha proclamado desde sus orígenes la legislación del suelo⁵. Esta circunstancia determina que, de igual modo que la reparcelación encuentra su legitimación en el plan, del cual constituye un acto aplicativo, en principio la operación inversa también habría de respetar la ordenación vigente en cada momento⁶.

Por su parte, el proyecto de reparcelación, como acto administrativo, es ejecutivo y ha de ser igualmente respetado tanto por los particulares como por la Administración⁷. Por lo tanto, los actos y negocios jurídicos que puedan realizarse sobre los suelos resultantes no pueden resultar contradictorios con el contenido de la reparcelación.

3. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN

Teniendo en cuenta el marco urbanístico definido anteriormente según las condiciones concretas de eficacia tanto del propio proyecto de reparcelación de que se trate como del planeamiento que constituye su antecedente necesario, se exponen a continuación las situaciones en que, a nuestro juicio, podría producirse la reversión de la reparcelación ya hecha (en algunos casos con carácter imperativo y en otros de manera puramente voluntaria).

A) *Desaparición de la ordenación urbanística que constituía el presupuesto legitimador del proyecto de reparcelación, con subsistencia o no de este último*

La casuística de este primer supuesto es muy variada ya que sus consecuencias dependen de diversos factores, entre los que destacan la circunstancia de que la desaparición total o parcial del plan lleve o no aparejada la desaparición del proyecto de reparcelación, o de si implica la reviviscencia del planeamiento anterior o si, por su falta, el ámbito reparcelado queda huérfano de ordenación urbanística.

En todo caso, la desaparición del planeamiento o de las determinaciones concretas relativas al ámbito reparcelado puede tener lugar por diversas causas:

- a) Por anulación del plan mediante sentencia judicial firme, que podría obedecer a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa

por cualquier interesado, entendiendo este último concepto en sentido amplio al tratarse de una acción pública. En cuanto a la incidencia de la desaparición de la ordenación urbanística sobre la eficacia del proyecto de reparcelación aprobado en aplicación de ella, debe tenerse presente que la simple anulación judicial del plan o de las determinaciones que afecten al proyecto de reparcelación no implica de forma automática la anulación de este como acto aplicativo de aquel, según resulta del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Para ello sería necesario haber procedido también a la impugnación del segundo, en cuyo caso, anulado también el proyecto, el debido cumplimiento o ejecución de la sentencia exigiría volver a la situación anterior a la reparcelación.

- b) Por resolución administrativa. Así sucedería en el caso de alteración del planeamiento por la Administración urbanística en ejercicio del *ius variandi* que tiene atribuido (a través de los procedimientos de revisión o de modificación del plan). También podría llegarse al mismo resultado en caso de anulación del planeamiento en vía administrativa; teniendo en cuenta que contra las disposiciones administrativas de carácter general, como son los planes de ordenación, no cabe recurso en vía administrativa⁸, esta modalidad se circunscribiría a los casos de concurrencia en el plan de alguna causa de nulidad de pleno derecho, en que la propia Administración tiene la potestad de dejarlo sin efecto a través del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común⁹.

En cualquiera de los dos supuestos anteriores, la necesidad de reconsideración de la reparcelación realizada podría obedecer, por ejemplo, a una nueva delimitación del sector o ámbito de actuación, o a una nueva clasificación urbanística de los terrenos afectados por la que pasaran de la categoría de suelo urbanizable a la de no urbanizable de protección. Esta circunstancia no solo haría inservible la reparcelación previamente efectuada sino que dejaría la estructura de propiedad al margen de la nueva ordenación (piénsese, por ejemplo, en las fincas de resultado consistentes en los viales, completamente ajenas al nuevo destino rústico de las fincas).

B) Desaparición total o parcial del proyecto de reparcelación con mantenimiento del planeamiento legitimador del mismo

Puede suceder que el acto que desaparezca por ser objeto de revisión o anulación sea directamente el proyecto de reparcelación, con independencia de la subsistencia o no de la ordenación en la que se basó. La desaparición del proyecto podría tener lugar en vía judicial o administrativa¹⁰.

Esta desaparición puede afectar a la totalidad del proyecto de reparcelación o solo a parte de su contenido. Veamos ambas posibilidades.

En el caso de anulación o revisión total del proyecto de reparcelación, volvería a cobrar toda su fuerza el principio de obligatoriedad de ejecución del planeamiento tradicional en nuestro ordenamiento urbanístico¹¹, por lo que en aplicación de tal principio sería preciso efectuar una nueva reparcelación.

Ahora bien, esta nueva reparcelación no podría partir en ningún caso de la estructura de la propiedad reflejada en la primera, sencillamente porque en el presente supuesto esta no tendría existencia jurídica, como tampoco la tendrían

las fincas de resultado de dicha primera reparcelación, al menos en la realidad jurídica extrarregistral. En consecuencia, para determinar las cuotas de participación de los miembros de la nueva comunidad reparcelatoria habría de acudirse, no a las fincas de resultado de la primera reparcelación, sino a las fincas de origen de la misma, por lo que sería necesario volver instrumentalmente a la situación jurídica preexistente.

En el caso de desaparición de solo parte del contenido del proyecto de reparcelación, la inversión de la reparcelación se limitaría a la parte de proyecto que se hubiera anulado o alterado, con subsistencia del resto.

Así sucedería, por ejemplo, en el caso de anulación parcial del proyecto de reparcelación, sea en vía administrativa o judicial.

Lo mismo sucedería en el caso de tramitarse un procedimiento administrativo dirigido a la modificación del proyecto equidistributivo afectando a la definición de las fincas de resultado.

Cabría plantearse si es posible llegar a ese resultado a través de las llamadas operaciones jurídicas complementarias contempladas en los artículos 113.3 y 174. 5 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística. Dice así el primero de ellos: «Las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongan al proyecto de reparcelación ni al Plan que se ejecute, se aprobarán por el Órgano urbanístico actuante, el cual procederá a extender documento con los requisitos y solemnidades previstos en el número 1 de este artículo, que se protocolizará notarialmente o a otorgar escritura pública. Uno u otro documento se inscribirán en el Registro de la Propiedad».

La Dirección General se ha ocupado de distinguir entre las operaciones complementarias del proyecto de reparcelación y aquellas otras operaciones que, por exceder de su ámbito, deben acogerse al procedimiento ordinario de modificación mediante la tramitación de un nuevo expediente, señalando al respecto lo siguiente¹²: «ha reiterado esta Dirección General (por todas, resolución de 15 de noviembre de 2012) 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 afir-

mar 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—».

C) *Hipótesis de subsistencia del planeamiento y del proyecto de reparcelación*

Consideramos que en este supuesto no sería posible revertir totalmente la reparcelación ya hecha, por múltiples razones, algunas de las cuales ya han sido referidas. En primer lugar, por no existir un procedimiento urbanístico similar a la reparcelación que diera solución a todos los problemas que inevitablemente habrían de surgir en tal caso, entre los que cabría citar el de la determinación del nivel de consenso necesario para promover la iniciativa, el régimen jurídico aplicable a los disidentes, la previsión de un periodo de alegaciones y de información pública, etc., problemas todos ellos tratados en las diferentes Leyes urbanísticas autonómicas respecto de la reparcelación.

En segundo término, la operación constituiría un acto contrario al planeamiento urbanístico, por lo que sería preciso proceder a la previa alteración de este de tal forma que pudiera amparar la nueva o, más bien, la primitiva estructura de la propiedad.

Además, la reparcelación que se trata de deshacer habría creado un estado de las cosas, una serie de situaciones jurídicas, de difícil reversión. Piénsese, por ejemplo, en los bienes cedidos al Ayuntamiento en pago del aprovechamiento que legalmente le corresponde o para destinarlos a viales y dotaciones públicas. Los viales, adjudicados al Ayuntamiento e inscritos en el Registro, constituyen bienes de dominio público y, como tales, son inalienables, por lo que solo si el proyecto de reparcelación desapareciera podría revertirse tal carácter, a menos que se procediera a su desafectación, la cual constituiría un acto contrario al planeamiento en tanto este no fuese alterado. Tales circunstancias nos llevan a los supuestos previstos en los apartados precedentes, pero no tendrían cabida en el presente.

En la hipótesis que contemplamos, lo más que podría conseguirse sería la creación de una situación en cierto modo semejante a la originaria, aunque meramente parcial, mediante un negocio jurídico celebrado al efecto entre los interesados en ello por el que recuperaran al menos parte de los suelos originarios.

Se trataría de un negocio jurídico complejo, en el que concurrirían caracteres de ciertos contratos (como la permuta) con la realización de operaciones de modificación hipotecaria, pero que no podrían afectar a los bienes adjudicados a propietarios que no fueran parte en dicho negocio ni a los bienes de dominio público adjudicados a la Administración actuante.

IV. MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES PUEDE ALCANZARSE LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN

Cuando procediera la reparcelación inversa o reversión de la reparcelación, a falta de una regulación de la misma como operación específica, resultaría preciso buscar la existencia de cauces jurídicos a través de los cuales se pudiera llegar al efecto perseguido teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso.

Partiendo de la naturaleza del acto o negocio jurídico determinante de la operación, cabría distinguir tres vías de deshacer la reparcelación: la judicial, la administrativa y, con determinados requisitos, la negocial.

1. LA VÍA JUDICIAL

En este caso, sería la propia sentencia que dejara sin efecto el proyecto de reparcelación el título material de su reversión, devolviendo la situación jurídica creada por él a la situación anterior. Si no estuvieran previstas todas las consecuencias en la sentencia, sería preciso determinarlas en su proceso de ejecución. El título judicial inscribible habría de cumplir, lógicamente, todos los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria para la práctica de los asientos correspondientes.

En el caso analizado por la resolución comentada, la reversión de la reparcelación constituye el medio idóneo de dar cumplimiento a lo ordenado en sentencia firme anulatoria del acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación, ya sea de manera voluntaria o por la vía de ejecución de la sentencia. Como se vio, en el Hecho I de la resolución se identifica el documento presentado como el mandamiento de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por el que «se ordenó la cancelación de las inscripciones practicadas en el Registro de la Propiedad (...) derivadas del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución (...), anulado por sentencia de fecha (...), volviendo al estado originario registral de las parcelas aportadas al proyecto de reparcelación».

2. LA VÍA ADMINISTRATIVA

La resolución administrativa anulatoria del proyecto llevaría consigo igualmente la reversión de la situación originada por el proyecto de reparcelación, pudiendo servir de título inscribible la propia certificación del acto si concurriesen en ella los requisitos hipotecarios precisos.

3. LA VÍA NEGOCIAL

A nuestro entender, el cauce para llegar al resultado propio de la reparcelación inversa es muy estrecho, a la vista del deber general de cumplimiento del

planeamiento urbanístico. La reversión de la reparcelación podría tener lugar en el caso de anulación del planeamiento urbanístico aun cuando no llevara consigo la del propio proyecto de reparcelación, mediante un negocio jurídico celebrado al efecto, que tendría carácter atípico y complejo y daría lugar a las agrupaciones, divisiones y demás operaciones de modificación hipotecaria precisas.

Este acuerdo podría constituir un contrato privado (*sin perjuicio de su necesaria instrumentación pública*) o incluso cabría plantear la posibilidad de instrumentarlo como un Convenio administrativo de naturaleza urbanística y características singulares.

Cabría sostener la procedencia de esta vía, por ejemplo, en el marco de la ejecución voluntaria de una sentencia anulatoria del plan, pero requeriría en todo caso acuerdo unánime de todos los interesados, incluido el Ayuntamiento. La adjudicación a este de los bienes objeto de cesión quedaría privada de su presupuesto legal necesario, que estaba constituido por el plan anulado.

V. PRINCIPALES DIFICULTADES QUE HA DE SALVAR LA REVERSIÓN DE LA REPARCELACIÓN

Aun en el caso de que concurrieran los supuestos en que, según lo dicho, resultaría procedente llevar a cabo la reversión de la reparcelación, la operación a realizar habría de salvar innumerables dificultades, que ya fueron vislumbradas, como vimos, por el informe de la Abogacía de la Generalitat de Valencia y el dictamen del Comité Económico i Social en relación con el Anteproyecto de Ley que prevé la regulación de la reparcelación inversa como procedimiento urbanístico específico.

Sin ánimo exhaustivo, cabe citar entre las dificultades y obstáculos que habría que salvar a la hora de efectuar la reversión de la reparcelación y, por tanto, a la hora de una eventual regulación de la figura, los derivados de las siguientes situaciones y circunstancias:

- a) El necesario respeto a las determinaciones del planeamiento vigente, en los términos más atrás expuestos.
- b) La previsión de la posible existencia de fincas de propietarios que, por no adherirse o no cooperar con la actuación, hubieran sido expropiados de sus fincas o sometidos a la reparcelación forzosa, en aquellas Comunidades Autónomas en que está prevista, y la posible solicitud por los primeros de la reversión de la expropiación.
- c) El tratamiento de las fincas adjudicadas a la Administración urbanística, algunas de las cuales tendrían la consideración de bienes demaniales y estarían inscritas con tal carácter.
- d) La posible existencia de fincas adjudicadas a propietarios de sistemas generales obtenidos por ocupación directa, ante la situación anómala que supondría haber perdido los suelos ocupados por razón de la infraestructura y no tener opción para recibir a cambio suelos de resultado, lo que en todo caso permitiría la aplicación de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015¹³.
- e) En caso de monetización de las cesiones obligatorias y gratuitas, habría que regular el régimen de devolución de las cantidades satisfechas en tal concepto, así como el destino de las fincas adjudicadas al que realizó la monetización, fincas que podrían haber pasado a manos de terceros.
- f) El tratamiento de los suelos adjudicados al agente urbanizador o a la empresa urbanizadora a cambio de las obras de urbanización; el proyecto de

reparcelación inscrito habrá adjudicado fincas de resultado a tales entidades por el pago de una cantidad que acaso no hayan desembolsado por no haber comenzado las obras a pesar de estar inscrito el proyecto. El problema se agravaría aún más si el urbanizador hubiese enajenado a terceros las fincas a él adjudicadas. Los propietarios que se someten a una actuación urbanizadora en régimen de gestión indirecta, en caso de insolvencia, incumplimiento o abandono de la actuación por el agente urbanizador, se verían privados de parte de sus bienes al haber sido entregados a dicho agente sin que a cambio este haya cumplido su obligación de ejecutar las obras de urbanización, generándose una situación de enriquecimiento injusto que habrá de ser restablecida, bien mediante la restitución de tales bienes en tanto permanezcan en manos del agente urbanizador o bien, en el caso de enajenación a terceros, mediante el ejercicio de las acciones de responsabilidad que legalmente procedan¹⁴.

- g) Para el caso de iniciarse las obras de urbanización, debería estar previsto el tratamiento de las cantidades invertidas en ellas, así como el destino, mantenimiento o demolición de las mismas y la imputación del pago de los correspondientes gastos.
- h) La posible existencia de propietarios que no consientan la operación en los casos en que tal consentimiento fuera necesario.
- i) El debido respeto a los derechos adquiridos por terceros, que habrán de intervenir de manera más o menos directa en el proceso y respecto de los cuales juega un papel decisivo el Registro de la Propiedad, como veremos en el apartado siguiente.
- j) El tratamiento de la afección real de las fincas de resultado a los costes de urbanización, especialmente en el caso de anulación del plan sin simultánea anulación del proyecto de reparcelación.
- k) Las consecuencias desproporcionadas a que puede dar lugar la operación y la posible declaración de imposibilidad de ejecución de la sentencia anulatoria del proyecto, según describe la resolución de 6 de julio de 2015 en estos términos: «Cuando la sentencia es estimatoria, la anulación del proyecto completo produce unas consecuencias complejísimas y normalmente desproporcionadas porque con la aprobación del instrumento y su obligada inscripción registral se habrá producido la mutación jurídico real de las titularidades antiguas por las nuevas e incluso, en determinados casos, la adquisición originaria, con repercusiones hipotecarias de importante calado. Si se anula el proyecto por un problema que afecta a alguna o pocas fincas, los efectos suelen resultar completamente desproporcionados. (...) En la práctica, las situaciones que se originan suelen dar lugar a la apertura de incidentes de imposibilidad de cumplimiento de la sentencia que se transforman en nuevos litigios para fijar, primero si la ejecución es de imposible cumplimiento y, si ello es así, para establecer la indemnización correspondiente».
- l) Debe solucionarse el tratamiento fiscal de la operación, para lo que sería deseable el establecimiento de supuestos de exención análogos a los tradicionalmente existentes en relación con la entrega de fincas aportadas a la reparcelación y de las adjudicadas.

VI. SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Como se desprende de lo expuesto hasta aquí, el título para obtener la constatación en el Registro de la Propiedad de la reversión de la reparcelación podría ser

judicial, administrativo o contractual, adaptándose la calificación registral a las circunstancias de cada uno de ellos conforme a las normas hipotecarias generales.

La forma de practicar los asientos derivados del título de reversión podría ser la apuntada por la citada resolución de la Dirección General de 6 de julio de 2015, que contempla la «cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado no como acto registral autónomo, extinguiendo la entidad hipotecaria, sino dejando sin efecto, al mismo tiempo, la cancelación acordada en su momento respecto de las inscripciones de las fincas de origen, aportadas, de las que las de resultado constituyen subrogación real y, por lo tanto, continuadoras de las titularidades de dominio y derechos reales existentes al iniciarse el procedimiento de reparcelación».

Como es lógico, el título presentado habría de respetar los límites establecidos en la legislación hipotecaria con carácter general, y debiendo respetarse los llamados principios hipotecarios.

Así, en relación con el principio de tracto sucesivo y el de fe pública registral, en el caso analizado por la resolución de 24 de septiembre de 2015, del título judicial presentado resulta que no habían sido demandados todos los titulares registrales de las fincas de resultado del proyecto de reparcelación anulado y que, además, durante el procedimiento judicial habían surgido terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria que no habían sido tenidos en cuenta. La resolución analiza «el grado de intervención que debe tener el titular registral al objeto de que se hagan constar en el Registro de la Propiedad las consecuencias de la declaración de nulidad de un proyecto de reparcelación por resolución judicial». A tal efecto, declara que las exigencias del principio de tracto sucesivo deben llevar a la denegación de la inscripción solicitada cuando en el procedimiento del que dimana el documento calificado no han intervenido todos los titulares registrales de derechos y cargas de las fincas.

En todo caso deben tenerse presente las normas sobre rectificación del Registro contenidas en el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, entre las que cabe destacar, en primer lugar, la de su letra b), según la cual «Cuando la inexactitud debiera su origen a la extinción de algún derecho inscrito o anotado, la rectificación se hará mediante la correspondiente cancelación, efectuada conforme a lo dispuesto en el capítulo IV o en virtud del procedimiento de liberación que establece el Título VI», lo que remite al artículo 82, que, como regla general, exige para la cancelación una sentencia firme o el consentimiento del titular registral en escritura pública. La letra d) dispone que «Cuando la inexactitud procediere de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento y, en general, de cualquier otra causa de las no especificadas anteriormente, a rectificación precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial». La reciente resolución de la Dirección General de 2 de abril de 2018 rechaza la inscripción de la revisión de oficio de un proyecto de reparcelación, revisión que solo afectaba a una de las fincas de resultado, fundando tal rechazo en este apartado, al no constar el consentimiento del titular registral ni resolución judicial que ordenase la inscripción de dicha finca a favor del Ayuntamiento. También debe tenerse en cuenta la disposición del párrafo siguiente del mismo artículo 40 cuando señala que «En los casos en que haya de solicitarse judicialmente la rectificación, se dirigirá la demanda contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho, y se sustanciará por los trámites del juicio declarativo correspondiente».

Por un lado, respecto de los titulares registrales que lo fueran en el momento inicial del procedimiento, el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa obliga a la Administración demandada a notificar el acuerdo de remisión del expediente administrativo al tribunal a cuantos aparezcan como interesados en él a fin de que puedan personarse en el procedimiento como codeemandados. El mismo precepto impone al secretario judicial el deber de comprobar que se han hecho las debidas notificaciones y emplazamientos y, si advirtiere que son incompletas, el de ordenar a la Administración que se practiquen las necesarias para asegurar la defensa de los interesados que sean identificables.

Por otro lado, y en relación con los titulares futuros, el mecanismo adecuado de publicidad es la anotación preventiva de demanda, de tal modo que su omisión impide la práctica de la inscripción por aparición sobrevenida de nuevos titulares. La mecánica registral de la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo aparece regulada en los artículos 67 a 72 del 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.

Por último, conviene tener presente la matización que hace al respecto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de abril de 2013, cuando afirma que «tratándose de supuestos en los que la inscripción registral viene ordenada por una resolución judicial firme, cuya ejecución se pretende, la decisión acerca del cumplimiento de los requisitos propios de la contradicción procesal, así como de los relativos a la citación o llamada de terceros registrales al procedimiento jurisdiccional en el que se ha dictado la resolución que se ejecuta, ha de corresponder, necesariamente, al ámbito de decisión jurisdiccional. E, igualmente, será suya la decisión sobre el posible conocimiento, por parte de los actuales terceros, de la existencia del procedimiento jurisdiccional en el que se produjo la resolución determinante de la nueva inscripción. Será pues, el órgano jurisdiccional que ejecuta la resolución de tal naturaleza el competente para —en cada caso concreto— determinar si ha existido —o no— la necesaria contradicción procesal excluyente de indefensión, que sería la circunstancia determinante de la condición de tercero registral, con las consecuencias de ello derivadas, de conformidad con la legislación hipotecaria».

VII. CONCLUSIONES

De todo cuanto hasta aquí se ha expuesto cabe extraer las siguientes conclusiones:

I. La expresión «reparcelación inversa» parece hacer referencia a una realidad jurídicamente definida, a una institución con ciertas semejanzas con el instituto de la reparcelación, pues discurre de forma paralela a ella, en su misma dirección, pero en sentido contrario.

II. Sin embargo, lo cierto es que tal expresión se agota en sí misma, y no pasa de ser una denominación empleada de manera voluntarista para designar una necesidad que cobra cada vez mayor protagonismo debido a la existencia de numerosos casos en que, habiéndose realizado la reparcelación de un ámbito, se suspende *sine die* la ejecución de las obras de urbanización.

III. No habiéndose regulado esta figura, puede decirse que en realidad no existe ni como procedimiento administrativo específico, ni como institución jurídica propia.

IV. La única manifestación de la llamada reparcelación inversa que podría atisbarse en nuestro ordenamiento es la posibilidad de perseguir el efecto que

se le suele asignar, consistente en deshacer o revertir la situación creada por un proyecto de equidistribución, a través de diversos cauces establecidos con carácter general. Tal efecto puede obtenerse (en determinadas condiciones ya aludidas) en vía judicial, administrativa o negocial.

V. En consecuencia, consideramos que al aludir a esta figura, más que a una institución jurídica propia, se está haciendo referencia al resultado que con ella se persigue, consistente en que deshaga o revierta la reparcelación preexistente. Por ello, a falta de una regulación legal de la operación, consideramos más adecuado denominarla «reversión de la reparcelación», en su acepción de acción y efecto del verbo revertir.

VI. Aunque el concepto alude a un principio aparentemente muy sencillo, consistente en sustituir la estructura de la propiedad conformada por las fincas de resultado de la reparcelación por las fincas originarias, que resurgirían a la vida jurídica, volviendo al estado de cosas anterior al proceso reparcelatorio, en la aplicación práctica de este principio surgen inevitablemente múltiples obstáculos y dificultades de gran transcendencia, de índole administrativa, urbanística, jurídico-privada, registral e incluso fiscal, y que no son fácilmente salvables, a menos que se establezca legislativamente una regulación imperativa con el fin de allanarlos.

VII. La aplicación práctica de aquel sencillo principio teórico se torna de una complejidad extraordinaria, como destacó la resolución de 6 de julio de 2015 en los términos referidos en el apartado 5.

VIII. Finalmente, la misma complejidad se presenta a la hora de afrontar la tarea de dotar a la reparcelación inversa de una reglamentación adecuada, lo que exigiría un minucioso, profundo y riguroso análisis jurídico global de la problemática planteada con selección de las consecuencias jurídicas en cada caso procedentes, si es que se pretende evitar que, en lugar de facilitar la consecución de la finalidad buscada, se generen problemas aún mayores que los que se traten de paliar a través del proceso normativo.

NOTAS

¹ Como señala la Dirección General en su resolución de 15 de junio de 2013, «finalizado el procedimiento de equidistribución cesa la potestad de la Administración en relación a la configuración y formalización de los títulos materiales de propiedad privada que hasta ese momento ha ostentado en virtud de la sujeción de esta al interés público derivada de su función social constitucionalmente reconocida (...). Producida la inscripción en el Registro de la Propiedad como acto final de la acción administrativa los bienes inmuebles resultantes de su actividad se integran en el tráfico jurídico ordinario sin perjuicio de que en función de los usos delimitados en las normas urbanísticas y sus instrumentos de desarrollo la Administración ostente competencias de gestión, disciplina e intervención».

² El Argumentario de la Modificación procedente de la Generalitat justifica así la propuesta de artículo 165 bis: «Como consecuencia de la aprobación e iniciación de la ejecución de Programas de Actuación Integrada en la primera década de este siglo y a resultados de la crisis iniciada a finales de 2007, existen en la actualidad multitud de terrenos que están incluidos en ámbitos de PAIs que están aprobados e incluso iniciada su ejecución pero paralizados sin visos de culminación. Con la finalidad de poder dar una solución a estas situaciones el artículo 165 bis completa la regulación del artículo 165 para los supuestos de caducidad o resolución de un programa de actuación. La modificación legal establece la posibilidad de reversión de la reparcelación, volviendo los terrenos a estado, físico, jurídico y urbanístico inicial. Se trata de este modo de establecer una herramienta que permita dar

solución a las situaciones derivadas de la burbuja inmobiliaria y de la posterior crisis de este sector, que ha dejado situaciones no deseables en el territorio y en el Registro de la Propiedad».

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Editorial Aranzadi, 18.^a edición, año 2017, 486.

⁴ Así lo declara, entre otras muchas, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2009 (*RJ* 2010, 2202).

⁵ Según el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976: «Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente Ley y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma».

⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 37 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷ Artículos 38 y 39.4 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁸ Artículo 112.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁹ Artículos 47 y 106 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁰ Cualquier ciudadano podría impugnar judicialmente el acto aprobatorio del proyecto de reparcelación. También la propia Administración podría impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el proyecto aprobado por ella si incurriera en causa de anulabilidad, previa la correspondiente declaración de lesividad (conforme a los artículos 48 y 107 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) o incluso revisar ella misma el acto por incurrir en nulidad absoluta (arts. 47 y 106 de la misma Ley 39/2015).

¹¹ Consagrado desde sus inicios por la legislación urbanística (arts. 16 y 17 del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y aplicado por la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 de noviembre de 1986, *RJ* 1987, 965).

¹² Resolución de 15 de junio de 2013.

¹³ Según el citado último párrafo del artículo 48, «Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el envío a aquella de la correspondiente hoja de aprecio, una vez transcurridos seis meses desde dicha advertencia».

¹⁴ En este punto no cabe olvidar la posible responsabilidad subsidiaria de la Administración actuante.