

3. URBANISMO

LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE SENTENCIAS FIRMES ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

por

VICENTE LASO BAEZA

Abogado

SUMARIO: I. LOS TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN DE 6 DE MARZO DE 2013: 1. SOBRE LA INSCRIPCIÓN PRETENDIDA, LA NOTA DE CALIFICACIÓN Y EL RECURSO RESPECTIVO. 2. LA POSICIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL.—II. EL ALCANCE DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 19 DE ABRIL DE 2012, CUYA INSCRIPCIÓN FUE RECHAZADA.—III. SOBRE EL ACCESO AL REGISTRO DE SENTENCIAS ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO: 1. EL ALCANCE DE LA OBJECCIÓN PLANTEADA EN LA RESOLUCIÓN EN ORDEN A LA INSCRIPCIÓN DE LAS SENTENCIAS FIRMES ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. 2. LAS PREVISIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS AL RESPECTO. 3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO NUNCA, POR DEFINICIÓN, DAN LUGAR POR SÍ MISMOS A MUTACIÓN JURÍDICO-REAL O DESCRIPTIVA ALGUNA EN RELACIÓN CON LAS FINCAS EN ELLOS ORDENADAS. 4. EL POSIBLE ACCESO AL REGISTRO DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO COMO CONSECUENCIA LÓGICA DE LA ADMISIÓN DE LA ANOTACIÓN PREVENTIVA EN LOS PROCESOS RESPECTIVOS. 5. REFERENCIA AL CASO CONTEMPLADO EN LA RESOLUCIÓN DE 6 DE MARZO DE 2013. 6. CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LAS FINCAS AFECTADAS POR LA INSCRIPCIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.

I. LOS TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN DE 6 DE MARZO DE 2013

1. SOBRE LA INSCRIPCIÓN PRETENDIDA, LA NOTA DE CALIFICACIÓN Y EL RECURSO RESPECTIVO

La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 6 de marzo de 2013, objeto del presente comentario, se ocupa de una cuestión siempre recurrente referida a la posibilidad de acceso al Registro de la Propiedad de resoluciones judiciales firmes declaratorias de la nulidad de un instrumento de planeamiento.

Su origen se encuentra así en la presentación en el Registro de la Propiedad de Rota de un testimonio de la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 19 de abril de 2012, en el recurso de casación 6113/2009 (*RJ* 2012/5995) en virtud de la cual se declaró la nulidad del Estudio de Detalle de la unidad de ejecución 11-A del Plan General de Ordenación Urbana de Rota.

Dicha presentación iba, a su vez, acompañada de una instancia suscrita por el representante de la recurrente en la vía contencioso-administrativa de la que se da cuenta en la Resolución, siendo posible deducir, ante lo impreciso de la redacción, que en ella se hizo saber que la nulidad del Estudio de Detalle «*conlleva ineludiblemente la nulidad de los instrumentos de ejecución a los que daba cobertura legal, en el presente caso, el proyecto de reparcelación de la UE 11-A*», nulidad, esta segunda, que según el presentante «*tiene efectos sobre las fincas que fueron inscritas con motivo de la aprobación administrativa de dicho proyecto de*

reparcelación, entre ellas, las fincas C1 y C2 que tras su agrupación dieron lugar a la registral 48.256 propiedad del presentante».

Sostuvo igualmente el presentante en su instancia que *«son inscribibles en el Registro las sentencias en las que se declare la anulación de instrumentos de ordenación urbanística y que por ello procede la inscripción de la sentencia firme presentada»*.

La registradora, en su nota de calificación, después de destacar los requisitos exigibles para poder acceder a la inscripción de una sentencia que declare la nulidad de un instrumento de planeamiento, señalando a tal efecto la constancia de la participación de los titulares registrales de las fincas afectadas, que afecte a fincas determinadas e identificables y que produzca efectos reales o descriptivos sobre ellas, manifiesta que *«la inscripción en el Registro de la Propiedad de estas sentencias se circunscribe, por tanto, al ámbito de la mutación jurídico real y no al de la mera publicidad en el sentido estricto, que la legislación vigente reserva a los Boletines Oficiales de la Provincia respectiva, como bien ordena la sentencia dictada que ahora se presenta a inscripción»*.

De lo anterior concluye que *«por tanto, sólo en la medida en que la sentencia dictada produzca efectos jurídicos reales o descriptivos sobre fincas determinadas podrá tener acceso al Registro de la Propiedad, lo que no sucede en el supuesto planteado»*.

Más adelante, se dice en la nota que *«aunque la inscripción se solicita solo respecto de la finca que figura inscrita a nombre del demandante en el procedimiento judicial entablado, para que dicha sentencia pudiera tener acceso al Registro se precisaría que quedara acreditada la intervención en el procedimiento judicial de los titulares de todas las fincas registrales afectadas por el estudio de detalle cuya nulidad se declara»*.

En el recurso interpuesto contra la nota de calificación, afirmando que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sostiene que la nulidad de un instrumento de planeamiento lleva consigo la de sus actos aplicativos, mantiene el recurrente que *«la nulidad del proyecto de reparcelación de la unidad de ejecución afectada conlleva, a su vez, la nulidad del estudio de detalle de la misma y tiene efectos sobre las fincas que fueron inscritas con motivo de la aprobación administrativa de dicho proyecto de reparcelación»*. A ello añadió que la solicitud de inscripción únicamente se planteaba por el presentante respecto de una finca de su titularidad y que, a su vez, había participado en el procedimiento.

2. LA POSICIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL

Aunque más adelante aludiremos a los concretos términos de la sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de abril de 2012, de cuyo intento frustrado de inscripción se trata, lo que así se hará por los términos confusos en los que se recogen sus pronunciamientos a lo largo de la resolución, de sus Fundamentos de Derecho, también partícipes de tal confusión, resulta de interés comenzar por resaltar su primera afirmación.

Dice en efecto el primero de los Fundamentos de Derecho de la Resolución que *«en el presente caso debe decidirse acerca de si es posible inscribir una sentencia firme dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la que se declara la nulidad de un estudio de detalle sobre determinada unidad de ejecución del plan general de ordenación urbana de Rota y consecuentemente se anula la reparcelación posterior realizada con base en éste»*.

A su vez, se dan como circunstancias ciertas, además de las ya señaladas, las siguientes: que «la anulación (del estudio de detalle) produce efectos directos sobre la citada finca en cuanto modifica su descripción y extensión», que «no fueron, sin embargo, parte ni han sido notificados en el procedimiento judicial los demás titulares de derechos afectados por el instrumento urbanístico y por fin, el estudio de detalle anulado no consta en el Registro».

A partir de todo ello, la Resolución, después de citar el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y los artículos 1.6, 1.7, y 20 del Real Decreto Legislativo 1093/1997, de 4 de julio, resuelve lacónicamente el recurso de modo desestimatorio en base a los dos siguientes argumentos:

- a) «En el caso que se analiza, la resolución judicial no reúne ninguno de estos requisitos sino que se limita a establecer una referencia al planeamiento que anula y en él a la unidad de ejecución concernida, lo que impide, por razón de tracto sucesivo, proceder a la correspondiente constancia registral de la resolución recaída».
- b) «La imprescindible coordinación Urbanismo-Registro, base rectora de la normativa alegada, no puede obviar aquellos requisitos formales y materiales precisos para la práctica de asientos».

II. EL ALCANCE DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 19 DE ABRIL DE 2012, CUYA INSCRIPCIÓN FUE RECHAZADA

Según ha sido ya indicado, en el relato que se hace en la Resolución de 6 de marzo de 2013, sobre la sentencia del Tribunal Supremo se incurre en una reiterada inexactitud que ha de ser necesariamente clarificada.

A salvo de la nota de calificación, que es la que con mayor rigor se refiere a la sentencia del Tribunal Supremo, tanto en las referencias a la instancia a la que se acompañó con motivo de su presentación en el Registro como en las del recurso y en las propias de la resolución en su Fundamento de Derecho primero, se manifiesta, en ocasiones de modo tajante según ocurre en este último caso, que la nulidad del Estudio de Detalle recurrido así declarada por aquélla dio lugar a que «consecuentemente se anula la reparcelación posterior realizada con base en éste», interpretación que, respecto de un Plan Parcial y sus sucesivos actos aplicativos, ya fue igualmente sostenido en una resolución de la Dirección General de 23 de abril de 1997 objeto de comentario en esta colaboración y a la cual aludiremos más adelante¹.

En otras palabras, se da a entender que la anulación de un instrumento de planeamiento, se presume que en razón de sus efectos normativos y por dar cobertura a los actos aplicativos adoptados a su amparo, sería causa suficiente para considerar igualmente anulados estos últimos, conclusión para la que sería por lo tanto irrelevante la circunstancia de que tales actos hubieran sido o no recurridos.

¹ Nos referimos al proceder de la Dirección General que, en la línea apuntada, fue ya objeto de crítica en el comentario a la Resolución de la Dirección General, de 23 de abril de 1997, efectuado por José Luis LASO MARTÍNEZ, en el número 686 (noviembre-diciembre de 2004) de la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, bajo el título de «Anotación preventiva de un recurso contencioso-administrativo contra el acto de aprobación de un plan parcial».

A la vista de ello resulta oportuno hacer una breve referencia a los pronunciamientos de la sentencia del Tribunal Supremo cuya inscripción se pretendió, destacando al efecto lo siguiente:

- a) En cuanto al acto recurrido, este se correspondió con *«el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rota, de 19 de abril de 2005, por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución 11-A»*.
- b) Discrepando en parte de los argumentos dados por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, de 11 de septiembre de 2009, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto, el Tribunal Supremo casa y anula esta última y, al tiempo, por las razones en el mismo expuestas, entrando en el fondo declara, en último término por oponerse el Estudio de Detalle impugnado al Plan General, la estimación del *«recurso contencioso-administrativo interpuesto (...) contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Rota, de 19 de abril de 2005, por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la Unidad de Ejecución 11-A del Plan General de Ordenación Urbana de dicho término municipal, declarándose nulo y sin efecto el mencionado Estudio de Detalle, lo que deberá publicarse en el mismo Boletín Oficial en el que se publicó su aprobación»*.

En consecuencia, por lo tanto, en ningún momento ni la sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de abril de 2012, ni la precedente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de septiembre de 2009, extienden la declaración de nulidad al Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 11-A, lo cual es plenamente coherente con el hecho de que el acto recurrido fuera el Estudio de Detalle de dicha Unidad, no el citado Proyecto de Reparcelación, de cuyas eventuales concretas impugnación y anulación no consta rastro alguno en la Resolución de 6 de marzo de 2013.

Quede esto claro en cuanto, en efecto, tal y como sostuvo la registradora en su nota de calificación, la sentencia, por sí sola y más allá de la concreta cuestión de su acceso al Registro, carecía de efectos jurídico-reales si no iba acompañada de un pronunciamiento estimatorio por la impugnación en un proceso independiente del acuerdo por el que se hubiera aprobado el correspondiente Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución.

En este sentido, aunque la afirmación cabría ser matizada por su naturaleza jurídica híbrida², a medio camino entre el acto y la norma, al proclamarse en la sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de abril de 2012, que el Estudio de Detalle *«aunque (éste) sea el último peldaño de los instrumentos de ordenación urbanística también goza del carácter de disposición general»*, la Resolución, con la tajante afirmación contenida en su Fundamento de Derecho primero sobre la nulidad del Proyecto de Reparcelación como efecto seguido de la nulidad del Estudio de Detalle judicialmente declarada, omite la esencial referencia al artículo 73 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En él, en efecto, se dispone que *«las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente»*.

² LASO MARTÍNEZ, José Luis, en «Los estudios de detalle, nueva figura legal de planeamiento», en la *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 75, 1975.

La justificación de fondo del precepto tiene su fundamento inequívoco en los artículos 9.3 y 25 de la Constitución, es decir, «*en razones de seguridad jurídica, pues, en caso contrario, los efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas ya consolidadas serían imprevisibles y afectarían de manera grave a los fines que, en defensa del interés general, tienen atribuidas las Administraciones Públicas*»³.

A estos efectos el Tribunal Supremo, por ejemplo, en sentencia de 17 de julio de 2003 señaló, citando jurisprudencia anterior, que: «*como esta Sala tiene reiteradamente declarado, que en el recurso directo son nulos todos los actos dictados en aplicación de la disposición declarada nula, salvo los que hubieran devenido firmes, administrativa o jurisdiccionalmente. En el indirecto, son todos válidos, excepto el específicamente impugnado. Inclusive la declaración judicial de nulidad de una disposición general en recurso directo tiene limitaciones, también por razón del principio mencionado de seguridad jurídica, en relación con los actos de aplicación dictados a su amparo y como había reconocido la jurisprudencia, con fundamento en el artículo 120.1 de la Ley de Procedimiento de 1958, en cuanto, como hoy ya establece explícitamente el artículo 73 de la vigente Ley Reguladora de esta jurisdicción —la 29/1998— (...)*»⁴.

En consecuencia, por lo tanto, como primera cuestión ha de rechazarse la afirmación, reiterada en la resolución, de que el Proyecto de Reparcelación hubiera quedado anulado por efecto directo de la nulidad del Estudio de Detalle que le daba cobertura, lo cual, aun siendo frontalmente discutible por tratarse de actos autónomos susceptibles de impugnación independiente, al menos hubiera requerido, incluso si el segundo no hubiera sido impugnado, de una declaración expresa en la sentencia que declaró la nulidad del Estudio de Detalle.

En este sentido, por su singularidad, ha de citarse la sentencia número 538/2009, de 27 de julio de 2009, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, por la que, con base en la pretensión contenida en el escrito de demanda, se declaró la nulidad de un Estudio de Detalle y, en términos genéricos, de sus actos aplicativos, lo que así se expresó en su parte dispositiva con los siguientes términos: «*Anulamos el acuerdo impugnado y el Estudio de Detalle objeto del mismo por ser contrarios a derecho y los declaramos sin valor ni efecto, así como los actos de ejecución de dichos acuerdo y Estudio de Detalle (...)*».

III. SOBRE EL ACCESO AL REGISTRO DE SENTENCIAS ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

1. EL ALCANCE DE LA OBJECCIÓN PLANTEADA EN LA RESOLUCIÓN EN ORDEN A LA INSCRIPCIÓN DE LAS SENTENCIAS FIRMES ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

Nos referimos en este punto a la declaración en la resolución, como una de las causas de denegación de la inscripción de la sentencia del Tribunal Supremo, de la ausencia, entre sus efectos, de aquellos de carácter jurídico-real, sin perjuicio de lo cual, no obstante, cita expresamente los apartados 6 y 7 del

³ ARANGUREN PÉREZ, Ignacio, y GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, en *Comentarios a la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio*, Ed. Aranzadi, S. A., segunda edición, 2008, pág. 796.

⁴ En el mismo sentido y entre otras muchas, las sentencias de 17 de octubre de 1996, 7 de febrero de 1998, 4 de enero y 19 de julio de 1999 o 19 de abril de 2001.

artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, referidos, respectivamente, a la inscribibilidad tanto de la interposición de recursos contra planes como de las sentencias firmes que declararan su anulación.

Dice así la Resolución en su Fundamento de Derecho segundo, al relacionar los requisitos para poder inscribir una sentencia anulatoria de un instrumento de planeamiento, que, entre otros, *«deberá producir la sentencia una mutación jurídico-real, aun descriptiva, sobre las mismas (las fincas)»*, afirmación que, sorprendentemente, se ve precedida de otra en el anterior párrafo del Fundamento primero en sentido justamente contrario, probablemente ante la confusión apuntada más atrás sobre los efectos de la sentencia y su pretendida extensión hasta provocar la nulidad del Proyecto de Reparcelación, según la cual: *«la anulación produce efectos directos sobre la citada finca en cuanto modifica su descripción y extensión»*.

Ya sin contradicción, el mismo argumento sobre la causa de la no inscripción de la sentencia, como ha quedado visto, es esgrimido en la nota de calificación de la registradora cuando taxativamente afirma que *«sólo en la medida en que la sentencia dictada produzca efectos jurídicos reales o descriptivos sobre fincas determinadas (la sentencia) podrá tener acceso al Registro de la Propiedad, lo que no sucede en el supuesto planteado»*.

En suma, solo las sentencias anulatorias de instrumentos de planeamiento urbanístico que produzcan efectos jurídico-reales son, según la Resolución de 6 de marzo de 2013, y en unión de los restantes requisitos en ella señalados, susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad.

2. LAS PREVISIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS AL RESPECTO

Según disponen las letras f) y g) del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son inscribibles en el Registro de la Propiedad tanto *«la interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención»*, como *«los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento»*.

Prácticamente en los mismos términos fue introducida en el ordenamiento la anterior regulación por la Disposición Adicional décima 6 y 7 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, pasó sucesivamente a la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 en su artículo 307 y quedó igualmente recogida en el desarrollo reglamentario producido por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, en los apartados 6 y 7 de su artículo 1.

El mismo Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, más adelante, en su artículo 67, vuelve de nuevo a ocuparse de la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo resaltando, entre los actos susceptibles de dar lugar a dicha medida cautelar, aquellos *«que tengan por objeto la aprobación definitiva de los planes de ordenación»*, destacando el siguiente artículo 71 titulado *«efectos de la sentencia que ponga fin al procedimiento jurisdiccional»* que la misma *«será título bastante para practicar los asientos dispuestos en ella»* y que cuando no diera lugar a *«la creación, modificación o extinción del dominio o de algún derecho real, o la modificación de la descripción de las fincas sobre las que se hubiera practicado, la propia sentencia será título bastante para la cancelación de la anotación»*.

En razón de lo anterior, dos ideas parecen fundamentales en relación con el tema tratado directamente deducidas tanto de la Ley como de su desarrollo reglamentario; a saber, que las sentencias anulatorias de instrumentos de planeamiento son indudablemente susceptibles de inscripción en el Registro y que, entre los efectos de las sentencias inscribibles, no es en ningún caso condición necesaria la de provocar una mutación jurídico-real o descriptiva.

3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO NUNCA, POR DEFINICIÓN, DAN LUGAR POR SÍ MISMOS A MUTACIÓN JURÍDICO-REAL O DESCRIPTIVA ALGUNA EN RELACIÓN CON LAS FINCAS EN ELLOS ORDENADAS

Así es. Si hay un efecto que en ningún caso puede ser atribuido al planeamiento urbanístico es el de producir, por sí solo, clase alguna de alteración jurídico-real o descriptiva de las fincas sobre las que se proyecta.

El planeamiento urbanístico, por el contrario, tiene por función esencial la de definir un modelo de ordenación, manifestándose, valga la expresión, en un terreno eminentemente virtual necesitado de actos sucesivos de ejecución jurídica y material sin los cuales no sería más que una mera declaración de intenciones si no fuera por la obligación legal de proceder a su cumplimiento con las consecuencias ligadas en cada caso a la falta de observancia de este deber.

El planeamiento, por lo tanto, constituye un eslabón del conjunto del proceso urbanístico que siendo indispensable no deja de ser eso, un eslabón más de una cadena cuyo sentido pleno solo se alcanza una vez se abordan los pasos sucesivos desde su aprobación.

Sin embargo y a pesar de ello, resulta incuestionable que al tratar de «*los efectos del planeamiento sobre la propiedad privada*»⁵, la doctrina apuntó que ésta quedaba mediatizada por los dos cometidos típicos con los que la ordenación, como mera idea, llegaba a tomar forma documentada y representativa de la voluntad de la colectividad mediante su participación en el proceso de su elaboración, cometidos identificados con las técnicas de clasificación y calificación del suelo.

Tales actos, en efecto, según su alcance vinculan al suelo a un particular régimen urbanístico de derechos y cargas, delimitan el contenido del derecho de propiedad, determinan su susceptibilidad de aprovechamiento y, en ocasiones, anuncian los principios aplicables en orden a su ejecución según sea el grado de intervención de la iniciativa privada en razón de su mayor o menor protagonismo.

Ahora bien, lo que en ningún caso hacen por sí solos, repetimos una vez más, es provocar una transformación jurídico-real pues para ello es ineludible acometer la sucesiva fase de gestión en virtud de la cual el dibujo que es el planeamiento se hace realidad mediante la configuración de una estructura de la propiedad que, adaptada a sus previsiones, permita sucesivamente acometer su ejecución material mediante el proceso urbanizador y edificatorio.

Claro testimonio de lo que acaba de decirse es precisamente el caso recogido en la Resolución de 6 de marzo de 2013. En él, primero se define la ordenación estructurante por el planeamiento general, se pasa después a concretar la pormenorizada o de detalle a través del Estudio de Detalle que, en cuanto

⁵ Tal es el título del Capítulo II del Tomo III de la obra de LASO MARTÍNEZ, José Luis, *Derecho Urbanístico. La propiedad ante el planeamiento urbanístico*, Ed. Montecorvo, 1982, págs. 55 a 71.

figura de planeamiento, anticipa la ordenación de los volúmenes en un plano de mero proyecto según su cometido característico, y, por fin, se llega al proceso reparcelatorio como mecanismo ideado por el legislador a fin de adecuar, en los términos ya destacados, la estructura de la propiedad al diseño contenido en el planeamiento, proceso que, este ya sí, lleva consigo una compleja labor de transformación jurídico-real y descriptiva de las fincas afectadas.

Por ello, en fin, lo que no puede pedir la Resolución al planeamiento es algo que le está institucionalmente vetado por el legislador. El planeamiento no reparcela, no altera la estructura de la propiedad y, en los términos de la resolución, no provoca ni *mutación jurídico-real* ni *descriptiva*, sencillamente porque no puede hacerlo. Lo que hace, por el contrario, es establecer un modelo de ordenación necesitado, mediante instrumentos urbanísticos de otra naturaleza, de actos sucesivos para plasmar sobre el terreno la realidad virtual por él anticipada.

Por lo tanto, esta circunstancia no es bastante, por sí sola, para impedir que lo que resulta ser la verdad formal dimanante de una sentencia firme, no pueda ser reflejada en el Registro reforzando la seguridad jurídica cuando las fincas sobre las que recae sean identificables y en tanto esta situación no resulte alterada por las vicisitudes posteriores del planeamiento.

En este sentido, la interpretación dada en la Resolución comentada de 6 de marzo de 2013 contrasta abiertamente con la ya citada de 23 de abril de 1997, la cual, referida a una anotación preventiva acordada en un proceso contencioso-administrativo en el que el acto recurrido era un Plan Parcial, ninguna objeción opuso para acceder a la práctica del asiento respectivo, estimándose el recurso interpuesto ante la Dirección frente al parecer del registrador y del propio Presidente de la Sección de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había expedido el mandamiento.

Resolución, la de 23 de abril de 1997, de indudable relieve a los efectos del presente comentario toda vez que en ella se valoraba la procedencia de la anotación en relación con las fincas resultantes de un proceso reparcelatorio amparado en el Plan Parcial recurrido siendo así que la solicitud de su práctica se formuló respecto de las aportadas, pronunciándose en el sentido de acceder a la toma del asiento sin poner en ningún caso como objeción la hasta aquí tratada sobre la necesaria atribución como efecto propio del Plan Parcial el de provocar una alteración jurídico-real o descriptiva⁶.

⁶ La Resolución de 23 de abril de 1997 sostuvo lo siguiente: «La concreción del recurso gubernativo a las cuestiones directamente relacionadas con la nota impugnada, la única cuestión que ha de debatirse en el ahora entablado es la de decidir si es posible o no anotar preventivamente la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de aprobación definitiva de un Plan Parcial de Ordenación, sobre determinadas fincas resultantes de la ejecución, por el sistema de compensación, de la urbanización de la zona a que se contrae ese Plan Parcial, habida cuenta que el mandamiento que ordena la practica de la anotación se refiere a determinadas fincas originarias correspondientes a dicha zona, cuyos folio registrales ya han sido cerrados por efecto de la compensación.

El registrador deniega la anotación solicitada por el defecto insubsanable de inexistencia registral de las fincas sobre las cuales se ordena practicar el asiento al estar canceladas las hojas registrales respectivas conforme al artículo 114 en relación al 174.4 del mismo texto reglamentario. El defecto, tal como es planteado, no puede ser estimado. Ciertamente, la cancelación de los folios registrales abiertos a las fincas originarias determina su inexistencia jurídica actual; ahora bien, al establecerse por ministerio legis la subrogación con plena eficacia real de las antiguas por las nuevas parcelas resultantes de la compensación, siempre que quede clara la correspondencia entre unas y otras (arts. 122.1, 174.4 del Reglamento de Gestión Urbanis-

4. EL POSIBLE ACCESO AL REGISTRO DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO COMO CONSECUENCIA LÓGICA DE LA ADMISIÓN DE LA ANOTACIÓN PREVENTIVA EN LOS PROCESOS RESPECTIVOS

Si hasta este punto hemos intentado dar una respuesta a la objeción planteada por la resolución comentada para la inscripción de sentencias anulatorias de instrumentos de planeamiento en el sentido de que solo los que llevaran consigo una alteración jurídico-real o descriptiva lo permitirían, procede ahora detenerse en la otra cara de la moneda de tal objeción cuando se afirma, en este caso en la nota de calificación de la registradora aunque asumido el argumento tácitamente en la fundamentación de la Resolución, que «*la inscripción en el Registro de la Propiedad de estas sentencias se circunscribe, por tanto, al ámbito de la mutación jurídico real y no al de la mera publicidad en el sentido estricto, que la legislación vigente reserva a los Boletines Oficiales de la Provincia respectiva*».

Pues bien, ¿cabe entender, en efecto, que cuando el objetivo último de acceso al Registro de un pronunciamiento judicial firme anulatorio de un instrumento de planeamiento fuera el de la *mera publicidad* habría una suerte de vicio de origen que inhabilitaría la inscripción pretendida?

La objeción no es desde luego menor toda vez que, llevada hasta sus últimas consecuencias y puesta en relación con la precedente, la de la necesaria mutación jurídico-real o descriptiva, se llegaría a un callejón sin salida que haría materialmente inoperativo el reconocimiento legal y reglamentario de que las sentencias firmes anulatorias de instrumentos de planeamiento son susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Así, si la alteración jurídico-real o descriptiva es ajena a los efectos propios del planeamiento como instrumento de naturaleza urbanística tomado aisladamente y si, al tiempo, la consecuencia ligada a ello es que el acceso al Registro de su anulación tan solo puede producir un efecto de publicidad, se acaba por incurrir en una verdadera aporía a la vista de los términos legales, de tal modo que no se entiende de qué manera podría inscribirse la correspondiente sentencia anulatoria.

A estos efectos, probablemente ofrezca algo de luz el tratamiento dado por la doctrina⁷ a la anotación preventiva de interposición de recurso contencioso-administrativo como medida cautelar propia del proceso contencioso-administrativo en el caso de procesos entablados contra instrumentos de planeamiento, medida cautelar cuya función es justamente facilitar la sucesiva inscripción de la sentencia firme de acuerdo con los artículos 71 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y 198 del Reglamento Hipotecario.

tica, art. 167 de la Ley del Suelo), es evidente que la anotación decretada sobre una parcela originaria debe extenderse sobre la nueva finca resultante de la compensación que ocupe su misma posición jurídica por efecto de esa subrogación, lo cual, además, viene facilitado por la necesaria coordinación registral entre los folios de las antiguas parcelas y los abiertos a las nuevas, cuando media entre unas y otras esa correspondencia (arts. 114 y 174.4 del Reglamento de Gestión Urbanística). Cuestión distinta es que en el caso debatido no se haya producido ese efecto subrogatorio respecto de las parcelas a que se contrae el mandamiento calificado (lo cual no puede ser decidido por este Centro Directivo en el marco del presente recurso gubernativo), pero en tal supuesto, es evidente que la objeción no será ya la que ahora se alega».

⁷ LASO MARTÍNEZ, José Luis, en el trabajo «Cautelas registrales para el proceso contencioso-administrativo», publicado en el número 77 (enero-marzo de 1993) de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, págs. 71 a 93.

En este sentido, al tratar de la naturaleza de la pretensión⁸ y tomando inicialmente como referencia el juego de la anotación en el proceso civil, se ha manifestado que *«las situaciones acogibles han de venir dadas, en cierto modo como en el proceso civil, bien por la existencia previa de situaciones jurídico-reales en formación, ius ad rem (...) bien porque, de obtenerse una resolución favorable, aun no siendo ejercitada una acción real, se pueda producir una modificación jurídico-real mediata o inmediatamente del derecho o bien inscrito»*.

Sin embargo, entre las diferencias apreciables entre el desenvolvimiento de la anotación en el proceso civil y en el proceso contencioso-administrativo, su recepción, aun fuera inicialmente de la Ley de la jurisdicción aunque hoy ya comprendida en ella por la superación nominativa de la suspensión de efectos del acto como única medida cautelar posible en beneficio de la designación genérica del concepto de medidas cautelares, determinó *«el reconocimiento formal de la anotación en los procesos contra el planeamiento en sí y (...) de todo lo que lleva consigo la admisión en pleno del régimen de impugnación de los actos de contenido urbanístico con el reconocimiento esencial de la acción pública (...)»*.

Desde tal reconocimiento es como se ha admitido la anotación en relación con recursos interpuestos contra actos de planeamiento en razón de una doble perspectiva.

Por un lado, en cuanto *«el Plan puede comprender no sólo zonificación, sino determinaciones que, en rigor, entrañan decisiones para su gestión. Tal sería el caso de delimitación de sectores o unidades de ejecución, fijación del sistema de actuación (...). Por tanto en estos casos si el planeamiento contuviera y se impugnaran determinaciones en orden a su gestión resulta lógica la posibilidad de la anotación porque sí entrañan mediata o inmediatamente (...) consecuencias patrimoniales»*.

De otro lado, al suscitarse la oportunidad de la anotación respecto de actos estrictos de planeamiento como la zonificación, los aprovechamientos dados, las normas urbanísticas, la clasificación y calificación del suelo, etc., la respuesta es que, ante la insuficiencia de la suspensión de los efectos del acto por la constante línea jurisprudencial a favor de la ejecutividad cuando se refiere a instrumentos de planeamiento impugnados, *«no puede descartarse la aplicación de la anotación (...). Lo que importa en estos casos es que el juzgador evalúe proporcionadamente el interés subyacente (...) exigiendo la concreción sobre finca determinada (...) y en la misma medida unas garantías también proporcionadas para evitar el ejercicio abusivo de la impugnación»*.

Sin embargo, además de lo anterior, el reconocimiento de la acción pública en materia de urbanismo lleva consigo una relevancia adicional en cuanto *«la Ley sale del esquema típico de las acciones anotables porque ni tienen un origen real, ni revelan la existencia de un posible ius ad rem ni, por fin, está llamada tampoco a producir un efecto jurídico real, puesto que ni aun accediéndose por los Tribunales a la pretensión albergada en ella provocará ningún desplazamiento patrimonial»*.

De ahí justamente que con la anotación *«se otorga de este modo una publicidad seguida o no de efectos patrimoniales que si agota sus efectos en sí misma es encuadrable en los que se ha llamado publicidad-noticia que sirve para dar a conocer a terceros la existencia del proceso y advertirles del riesgo que contraen con la adquisición»*.

En suma, si la anotación preventiva es admisible en relación con procesos entablados contra actos de aprobación de instrumentos de planeamiento aun

⁸ LASO MARTÍNEZ, José Luis, «Cautelas registrales...», *op. cit.*, págs. 79 y sigs.

siendo su único efecto el de procurar el conocimiento público de un proceso en marcha, su condición de puente para la inscripción de la sucesiva sentencia exige por estricta coherencia la efectiva práctica de esta última, cuyos efectos de publicidad no pueden ser comparados con los derivados de una posible publicación de ella en el Boletín Oficial correspondiente, especialmente cuando parece razonable exigir una publicidad material y no meramente formal, como no parece esconder que sea la nota característica de ésta.

Todo lo cual, por fin, es coherente con el principio de la extensión efectiva de la tutela judicial a todos los ámbitos predicables implicados en la resolución judicial firme, los cuales exigen su efectiva acogida, también en el Registro, en consonancia con el rango esencial reconocido a la ejecución de las sentencias como integrante de la tutela judicial efectiva.

5. REFERENCIA AL CASO CONTEMPLADO EN LA RESOLUCIÓN DE 6 DE MARZO DE 2013

Admitida, en la interpretación más favorable, la práctica de la anotación incluso sin efecto jurídico-real alguno susceptible de producirse por la anulación del instrumento de planeamiento recurrido, en el caso concreto de la sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de abril de 2012, los términos de su pronunciamiento anulatorio eran de tal alcance que, siguiendo la anterior terminología, aun no provocando por sí sola un efecto jurídico-real «inmediato» sobre las fincas afectadas, estaba llamado a causarlo de modo «mediato» ante el impacto indudable que el mismo había de producir en el proceso reparcelatorio seguido en ejecución del Estudio de Detalle anulado.

Téngase presente que el acto anulado, además de reducir el ámbito definido en el Plan General en un 6,656 por 100, supuso a su vez lo siguiente:

- «1. El suelo lucrativo, que en el PGOU era 11.390 m², pasa a ser en el ED 9.583,71 m², así pues 1.806,29 m² menos, o, traducido a porcentaje, un 15,859 por 100 menos.
2. El viario, que en el PGOU era 6.210 m², pasa en el ED a ser 6.653,84 m², así pues 443,84 m² más, o, traducido a porcentaje, un 7,147 por 100 más.
3. Las zonas verdes, que en el PGOU eran 1.650 m², pasan en el ED a ser 1.731,17 m², así pues 81,17 m² más, o, traducido a porcentaje, un 4,919 por 100 más.
4. El suelo para equipamiento, que en el PGOU era 2.750 m², pasa en el ED a ser 2.566,96 m², o sea, 183,04 m² menos, o, traducido a porcentaje, un 6,656 por 100 menos».

Es decir, la sentencia llevaba consigo un efecto de tal relieve respecto de su proceso de ejecución posterior que, salvo que el mismo hubiera sido consentido, quedaba irremisiblemente condenado a ser anulado y rehecho bajo la nueva ordenación que, por ser acorde con el Plan General, no planteara ya dudas de legalidad.

Por ello, el argumento implícito en la fundamentación de la Resolución sobre el rechazo de la inscripción de la sentencia de 19 de abril de 2012, por sus meros efectos de publicidad no parece tampoco correcto dados los efectos llamados a producirse, efectos reales incluso en el caso de que la reparcelación no fuera impugnada en cuanto la nulidad del planeamiento, salvo por su alteración, al menos supondría en un inicio la ilegalidad de las edificaciones que pudieran

levantarse a su amparo o, en su caso, su consideración como edificaciones fuera de ordenación.

6. CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LAS FINCAS AFECTADAS POR LA INSCRIPCIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Nos referimos aquí a la expresión en la nota de calificación de la registradora de que *«aunque la inscripción se solicita solo respecto de la finca que figura inscrita a nombre del demandante en el procedimiento judicial entablado, para que dicha sentencia pudiera tener acceso al Registro se precisaría que quedara acreditada la intervención en el procedimiento judicial de los titulares de todas las fincas registrales afectadas por el estudio de detalle cuya nulidad se declara»*.

La objeción, en este caso también aparentemente asumida en la fundamentación de la resolución al indicar como condición para la inscripción de la sentencia la de *«que haya participado su titular en el procedimiento»*, vendría así a suponer que el intento de hacer constar en el Registro la anulación de un instrumento de planeamiento exigiría la condición de parte en el proceso de todos aquellos que fueran propietarios de suelo dentro del ámbito respectivo, de tal modo que no concurriendo no cabría acceder a la inscripción.

Frente a ello, sin embargo, más allá del hecho singular de pretender la inscripción de la sentencia sobre finca propia, en relación con lo cual no parece que debiera haber objeción al menos siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de junio de 2010⁹, no parece razonable que si la extensión de la inscripción de la sentencia no se pretende que se proyecte sobre fincas distintas de las del recurrente, se exija que éstos hayan debido ser parte en el proceso. Otra cosa, en efecto, es que así se pretendiera y sin embargo no hubieran sido parte.

RESUMEN

INSCRIPCIÓN REGISTRAL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El reconocimiento legal y reglamentario como inscribibles en el Registro de la Propiedad tanto de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra instrumentos de planeamiento como de las sentencias firmes en que se declarara su nulidad, no puede encontrar obstáculo ni en la exigencia de que, entre sus efectos, haya de producirse una

ABSTRACT

REGISTRATION URBAN PLANNING

Spanish laws and regulations recognize that appeals to the courts against planning instruments and final court rulings that declare planning instruments null and void are subject to registration. Registration cannot be hindered on the grounds that the proceeding or ruling at issue fails to produce a legal/real or descriptive alteration of the prop-

⁹ A ella nos referimos en la nota número 6 del trabajo publicado en el número 735 de la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, titulado «Nuevas perspectivas en relación con la demolición de edificaciones por anulación de licencias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las recientes reformas de la legislación estatal y autonómica».

alteración jurídico-real o descriptiva de las fincas afectadas, por no ser un efecto propio de tales instrumentos, ni en el rechazo de la mera publicidad como consecuencia de la inscripción, pues, además de que en tal caso se haría imposible la inscripción de esta clase de resoluciones judiciales en contra de lo admitido por el ordenamiento jurídico, se estaría impidiendo dar conocimiento público frente a terceros de una circunstancia urbanística de los suelos afectados insuficientemente garantizada mediante su exclusiva publicación en los diarios oficiales respectivos.

erty at issue, because instruments of this type do not have such effects. Nor can registration be hindered on the grounds that registration cannot be granted for the mere sake of information disclosure. If such obstacles were admitted as existing, it would become impossible to register judicial decisions of this sort, an outcome that would contradict Spanish law. In addition, public knowledge of land planning affairs would be hampered, because publication in official journals alone does not suffice to guarantee that third parties can learn of urban planning matters.