

3. URBANISMO

La aprobación por silencio de los proyectos de reparcelación: limitaciones administrativas y registrales

Approval by silence of reparcelling projects: administrative and registry constraints

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico
y Urbanístico*

RESUMEN: La resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 4 de octubre de 2023 se ocupa de la inscripción de un proyecto de reparcelación aprobado por silencio conforme admite la legislación autonómica para rechazar que pueda tener lugar en base a la interpretación contraria realizada al respecto por el Tribunal Supremo por considerar que su reconocimiento supone la transferencia al particular solicitante de facultades relativas al servicio público, por los efectos neutralizadores que, pese al transcurso del plazo legalmente previsto, se desprenden de la oposición de la Administración a su reconocimiento cuando resulta contrario al planeamiento urbanístico y, en fin y como objeción estrictamente registral, por el impedimento que supone la inexistente acreditación administrativa, ya fuera expresa o presunta, de la aprobación.

ABSTRACT: *The resolution of the Directorate General for Legal Security and Public Faith of 4 October 2023 deals with the registration of a reparcelling project approved by silence to reject that it can take place in those cases in which, despite the expiry of the legally established period, the Administration opposes its recognition on the grounds that it is contrary to the planning. To this is added the interpretation of the Supreme Court against the positive sense of silence in relation to acts of management on the grounds that its recognition implies the transfer to the individual applicant of powers relating to the public service and, on the other hand, the obstacles to ensure its full operability, especially in the registry order.*

PALABRAS CLAVE: Proyecto de reparcelación, silencio positivo, inscripción

KEY WORDS: Reparcelling project, positive silence, registration

SUMARIO: I. CONSIDERACIÓN INCICAL.—II. LOS TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 2023.—III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 18 DE MAYO DE 2020. 1. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA. 2. LOS TÉRMINOS DE LA SENTENCIA. 3. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA.—IV. OBJECIONES A LA OPERATIVIDAD DE LA APROBACIÓN DE LA REPARCELACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO.— V. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.

I. CONSIDERACIÓN INCICAL¹

La resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 4 de octubre de 2023 se ocupa de la inscripción de los proyectos de reparcelación cuya aprobación se produce por silencio administrativo según lo dispuesto en la legislación autonómica², cuestión relevante que se desenvuelve no sólo en el ámbito propiamente registral sino también en el estrictamente administrativo en cuanto se refiere a la propia operatividad del silencio administrativo cuando de este tipo de actos se trata.

Así, comenzando por este segundo marco, la operatividad del silencio ha de ser abordada en el contexto de la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de mayo de 2020 (rec. cas. 5700/2017) expresamente citada por la resolución, lo cual exige concretar los términos en los que se desarrolló el debate a fin de comprobar su verdadero alcance.

Junto a ello y en el supuesto de dar validez al acto producido por el juego del silencio administrativo, se hace igualmente necesario atender a los presupuestos de orden registral de necesario cumplimiento para la inscripción de la reparcelación, los cuales en parte se desenvuelven al margen de la efectiva concurrencia de las condiciones que determinan el nacimiento del acto.

A uno y otro orden se dedican pues los apartados que siguen una vez destacados los términos más relevantes de la resolución.

II. LOS TÉRMINOS DE LA RESOLUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 2023

La resolución de 4 de octubre de 2024 se ocupa de la inscribibilidad de un proyecto de reparcelación formalizado en escritura pública por una Junta de Compensación sin la acreditación de su aprobación expresa por el Ayuntamiento.

A estos efectos, el recurrente sostuvo la aplicación del silencio administrativo positivo conforme al artículo 92.5 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía toda vez que, desde que el 16 de septiembre de 2022 el proyecto de reparcelación fuera presentado en el Ayuntamiento tras su aprobación por la Asamblea General de la Junta de Compensación, transcurrió el plazo de cuatro meses sin que fuera objeto de ratificación municipal.

Dicho artículo 92.5 dice así lo siguiente:

“En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el plazo máximo para la ratificación o aprobación del proyecto de reparcelación por la Administración actuante será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente. El vencimiento de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados para entenderla aprobada o ratificada, según el caso, por silencio administrativo”.

No obstante, el registrador suspendió la inscripción al no constar la ratificación del proyecto de reparcelación por parte del Ayuntamiento, el cual manifestó además su denegación dentro del plazo de cuatro meses prescrito en la legislación autonómica, a cuyo fin la resolución da cuenta de que la nota de calificación expone *“que el día 14 de junio de 2023, dentro del plazo de calificación y despacho, se presentó una comunicación del Ayuntamiento de Ogtijares, firmada electrónicamente por su alcalde el día 14 de junio del año 2023, manifestando que, en sesión ordinaria de 13 de enero de 2023, la Junta de Gobierno local de dicho Ayuntamiento adoptó el acuerdo de denegar la ratificación del proyecto de reparcelación de la Unidad de Ejecución N.º 16 formulado por la junta de compensación, por ser contrario a las determinaciones previstas en las normas subsidiarias, y de comunicar a los interesados que deberán subsanar el estudio de detalle mediante la tramitación y procedimiento establecidos al efecto”.*

A partir de lo anterior la resolución refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020 (rec. cas. 5700/2017) según la cual no cabe entender aprobados por silencio administrativo positivo los proyectos de actuación previstos en la legislación urbanística de Castilla y León pues, a la vista de los artículos 11.5 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y el artículo 43.2.b de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vigente en el momento de los hechos, *“pues ello supondría transferir al particular solicitante facultades relativas al servicio público, y dichas transferencias no pueden producirse por silencio administrativo”.*

Sucesivamente, la resolución reitera la posible aprobación del proyecto de reparcelación por silencio según la legislación urbanística andaluza pero añade que *“ello no significa necesariamente que el mero transcurso del plazo previsto legalmente para que opere el silencio suponga el efecto automático de éste, particularmente cuando sus determinaciones resultan contrarias a la ordenación urbanística que pretende desarrollar”*, a cuyo fin cita la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de octubre de 2018 que recuerda la jurisprudencia en torno al artículo 41.2 del Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 que *“quiso establecer que es la legalidad el límite de lo que puede aprobarse por silencio”* y que cita el artículo 9.7 de la LS 2008 según el cual *“«En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística (...)»”.*

La resolución refiere también que las normas sobre inscripción de proyectos de reparcelación carecen de una regulación especial sobre el silencio administrativo positivo al limitarse a exigir la acreditación de la aprobación administrativa, a cuyo fin cita el artículo 6 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística en el que se define como título inscribible la certificación de la Administración acreditativa de

la aprobación definitiva del correspondiente proyecto y el 23.6 del TRLSRU según el cual para la inscripción de la reparcelación resulta necesario la firmeza en vía administrativa del respectivo acuerdo aprobatorio, lo que así figura también en el artículo 3 del citado RD 1093/1997.

Finalmente la resolución concluye en los siguientes términos:

“(...) admitiéndose en la legislación urbanística aplicable la posibilidad de considerar aprobado por silencio positivo un proyecto de reparcelación, a efectos registrales es indispensable la acreditación administrativa de su aprobación, por acto expreso o presunto.

En el presente caso, no sólo no consta acreditada la misma, sino que consta un pronunciamiento expreso municipal que considera que el proyecto es contrario a las determinaciones previstas en las Normas Subsidiarias Municipales, por lo que el defecto debe ser confirmado.”

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 18 DE MAYO DE 2020.

1. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA

El acto que se encuentra en la base de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020 se corresponde con un proyecto de actuación de los previstos en la legislación urbanística de Castilla y León.

Se trata, por lo tanto, de un instrumento identificado por el artículo 240.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León de 29 de enero de 2004 como de gestión urbanística cuyo objeto consiste en programar técnica y económicamente la ejecución de las actuaciones integradas y que se extiende a una o varias unidades de actuación dentro de un mismo sector, debiendo establecer los siguientes tres grupos de determinaciones: las generales, las referidas a la urbanización y las referidas a la reparcelación.

Prescindiendo de las determinaciones generales, principalmente referidas al sistema de actuación y al urbanizador propuesto, la identificación registral de las fincas afectadas o, entre otra documentación preparatoria, la relación de propietarios, tanto las determinaciones de urbanización como las de reparcelación se subdividen en determinaciones básicas y determinaciones completas.

En el caso de las determinaciones de urbanización, cuyo objeto es la definición técnica y económica de las obras necesarias para la ejecución material de las determinaciones del planeamiento urbanístico, mientras son básicas las referidas al plazo para la redacción del Proyecto de Urbanización, sus características técnicas mínimas, la estimación del importe de los gastos y los criterios básicos para su contratación, son completas las que se refieren a la distribución de los gastos de urbanización entre los propietarios y la definición del mayor detalle de la definición de las obras.

En cuanto se refiere a las determinaciones de reparcelación, dice el Reglamento que cuando el proyecto de actuación se limita a contener las básicas estas quedan reducidas a la incorporación de los Estatutos cuando se actúa conforme al sistema de compensación, al señalamiento del plazo para la elaboración del correspondiente Proyecto de reparcelación y al establecimiento de los criterios

generales para la definición de los derechos de los propietarios, la valoración de aportaciones, etc. Por su parte las determinaciones completas de reparcelación se corresponden con la identificación de los terrenos de cesión a la Administración, la definición de los derechos de los afectados, la valoración y adjudicación de las parcelas resultantes y la concreción de las compensaciones e indemnizaciones que en su caso procedan.

De acuerdo con el marco que acaba de ser sucintamente descrito, el origen de la Sentencia se encuentra en la presentación ante un Ayuntamiento emplazado en la comunidad autónoma de Castilla y León de un proyecto de actuación compuesto por los estatutos de una futura Junta de Compensación con las determinaciones básicas sobre reparcelación y las completas sobre urbanización correspondientes a un concreto sector de suelo urbanizable para su desarrollo a través del sistema de compensación. Es decir, con un documento meramente preparatorio de la reparcelación cuyo contenido se limita a las normas reguladoras de la Junta de Compensación y, con un proyecto de urbanización completo.

Pues bien, ante la falta de resolución municipal en el plazo de tres meses previsto por el artículo 251.3º del RUCyL sobre la aprobación inicial del proyecto de actuación, el promotor promueve directamente el trámite de información pública con base en los artículos 433 y 434 siguientes y comunica al Ayuntamiento la aprobación definitiva por silencio positivo de los estatutos y el proyecto de urbanización integrados en el proyecto de actuación conforme al artículo 251.3.d) y e), a lo cual sigue finalmente la publicación de su aprobación definitiva por silencio administrativo así como del anuncio de la obligación de los propietarios de suelo de constituir la Junta de Compensación.

Finalmente, recurrida en reposición la aprobación por silencio del proyecto de actuación, el Ayuntamiento estima el recurso, siendo esta resolución la que es recurrida en vía contencioso-administrativa dando lugar a la Sentencia desestimatoria de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 21 de julio de 2017 (rec. apel. 80/2017) confirmada en casación por la del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020.

2. LOS TÉRMINOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020 se ocupa, en efecto, del régimen del silencio administrativo en la tramitación de un Proyecto de Actuación de iniciativa particular concluyendo que, conforme a los artículos 11.5 del LS 2008 (artículo 25.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y 43.1 de la LPAC 1992 (artículo 24.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), *“no pueden entenderse aprobados por silencio administrativo”*.

En ella se recuerda la jurisprudencia sobre el carácter del silencio en materia de tramitación de instrumentos de planeamiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2010 y 26 de junio de 2013), cuyo alcance es el siguiente:

- a) Cuando es una Administración pública competente para instruir y elaborar un instrumento de ordenación urbanística quien los presenta para su aprobación ante la Administración que ha de aprobarlo definitivamente, el planeamiento se entiende aprobado por silencio positivo en el plazo al efecto señalado por la legislación urbanística.
- b) Por su parte, cuando se trata de instrumentos de planeamiento o ejecución de iniciativa particular, la remisión a la legislación aplicable actualmente efectuada en el inciso final del artículo 25.5 del TRLSRU 2015 es considerada como *“cláusula de estilo (...) que obligará a examinar cada supuesto concreto por si constituyen una excepción a la regla general de inoperancia del silencio positivo respecto de los instrumentos de ordenación y ejecución de iniciativa particular”*.
- c) De acuerdo con ello se dice en las dos Sentencias citadas *“que el tratamiento del silencio administrativo (...) obedece a una interpretación de lo establecido en la regla general contenida en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992 (...) diferenciando entre las Administraciones públicas, que originariamente ostentan potestades urbanísticas, para las que rige el silencio positivo, respecto de los particulares, que no pueden adquirir por silencio facultades relativas al servicio público, cual es la ordenación y ejecución urbanísticas”*, condición de servicio público que la Exposición de Motivos de la LS 2007 atribuye a la urbanización.

Sucesivamente la Sentencia afirma que un proyecto de actuación, al que califica como *“instrumento de gestión ejecución urbanística”*, no puede ser aprobado por silencio administrativo pues en otro caso, como ya se ha adelantado, *“supondría transferir al particular solicitante facultades relativas al servicio público, y dichas transferencias no pueden producirse por silencio administrativo”* (art. 24.1 de la LPAC 2015), lo que se justifica con base en las siguientes cuatro razones:

- a) Por cuanto el artículo 11.5 del TRLS 2008 (art. 25.5 del TRLSRU 2015), aplicable durante la tramitación del expediente, se refiere tanto a los instrumentos de ordenación como a los de ejecución urbanística.
- b) Por entender que las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001 realizan una *“extrapolación incidental”* en virtud de la cual cabe entender que el carácter negativo del silencio administrativo en el caso de los planes de iniciativa privada *“es extrapolable a los instrumentos de gestión urbanística”*.
- c) Por cuanto el proyecto de actuación *“es un ejemplo incontestable de servicio público como instrumento de gestión urbanística”*.
- d) Por fin, toda vez que el silencio administrativo *“de conformidad con la legislación aplicable”* (art. 11.5l de la LS 2008) debe entenderse que es el regulado en la legislación de procedimiento administrativo común y no el previsto en la respectiva legislación autonómica.

A la vista de lo anterior concluye la Sentencia sosteniendo que el inciso final del artículo 11.5 del TRLS 2008 (art. 25.5 TRLSRU 2015) remite al régimen del silencio administrativo previsto en la LRJPAC de tal modo que al ser los proyectos de actuación un ejemplo incontestable de servicio público no pueden ser objeto de aprobación definitiva por silencio.

3. VALORACIÓN DE LA SENTENCIA

La cuestión que suscita la Sentencia es si la afirmación sobre la inoperancia del silencio positivo ha de sostenerse en bloque respecto de toda clase de instrumento de ejecución cualquiera que fuera su contenido cuando, como se advierte según la regulación autonómica, algún sentido lógico parece que habría de atribuirse a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León cuando admite que un instrumento de tal naturaleza pueda ser aprobado por silencio positivo pese a ser de iniciativa particular.

En este sentido y como hemos dicho en otro lugar al tratar de esta misma Sentencia³, aun cuando la expresión “*instrumento de ejecución urbanística*” en un sentido amplio comprendería también los que vienen siendo considerados como instrumentos de gestión (art. 25.1 del TRLSRU 2015), no parece que la condición de servicio público predicada de la urbanización pueda mantenerse también en relación con estos últimos dado su alcance netamente jurídico, en particular, como ocurre en el caso tratado en la Sentencia, cuando se trata de unos meros Estatutos llamados a regular la actividad de una Junta de Compensación por constituir una llamada a cumplir los deberes de equidistribución y urbanización.

A estos efectos, las evidentes diferencias que en cuanto a su contenido presentan los proyectos de urbanización y los estatutos de una Junta de Compensación trascienden también en el orden de su tramitación respectiva pues es sabido que, por ejemplo, en el sistema de compensación, ningún obstáculo puede oponerse no sólo a su tramitación separada, lo que es obligado dado su distinto contenido, sino también a la tramitación anticipada del primero según reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Es por ello que resulta claramente cuestionable la calificación de los proyectos de actuación realizada la por la Sentencia de 18 de mayo de 2020 como “*instrumento de gestión ejecución urbanística*” pudiendo inducir con ello a la simplificación de que ningún instrumento de gestión hubiera de admitir la aprobación por silencio siendo así que admiten una diversidad de fórmulas pues, por ejemplo, sus determinaciones en materia de urbanización, que pueden ser completas, pueden también limitarse al establecimiento de unas meras bases que por ello mismo hagan necesaria la formulación y tramitación posterior de un Proyecto de Urbanización (arts. 242 y 252.3 del RUCyL).

Cabe decir pues que la Sentencia, que nada llega a decir sobre los Estatutos como único instrumento en rigor de gestión incorporado al proyecto de actuación, realmente no contiene una pronunciamiento claro sobre la validez del efecto positivo del silencio cuando dicho proyecto en realidad participa de una doble naturaleza como tal instrumento de gestión y, por contener determinaciones de urbanización, como instrumento de ejecución al que a lo sumo cabría hacer extensiva su consideración como servicio público con el alcance ya señalado.

En este sentido, en fin, no parece que actuaciones cuyo alcance se manifiesta en el orden estricto de la gestión tales como la delimitación de una unidad de ejecución, la elección del sistema de actuación, la aprobación de las normas reguladoras de una entidad urbanística o también un proyecto de reparcelación puedan ser considerados como actos cuya adopción suponga la transferencia al particular solicitante de facultades relativas al servicio público.

IV. OBJECIONES A LA OPERATIVIDAD DE LA APROBACIÓN DE LA REPARCELACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO⁴

Sin perjuicio de la efectiva previsión del silencio positivo por un importante número de leyes autonómicas en relación con la aprobación de los proyectos de reparcelación según ha quedado expuesto y más allá de lo que resulta de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020, existen otros motivos que revelan la dificultad objetiva de su operatividad tanto en el orden administrativo como en el orden propiamente registral.

a) Una primera objeción es la que se plantea a la vista de ciertas leyes autonómicas, como es el caso de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid⁵, en las que el reconocimiento de los efectos positivos del silencio respecto de los proyectos de reparcelación opera con independencia de su previo sometimiento al trámite de información pública al tomar como referencia el transcurso del plazo al efecto previsto no desde la terminación de dicho trámite sino desde la presentación de los proyectos o, en su caso, desde la subsanación del único requerimiento de subsanación de deficiencias.

Tal posibilidad, que omite la exigencia del cumplimiento de un trámite tradicionalmente considerado como esencial por la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando viene referido a los instrumentos de planeamiento⁶, en la actualidad entra en clara colisión con el artículo 25.1 del TRLSRU de 2015 según el cual *“Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia (...)”*.

En este sentido resulta igualmente de interés recordar que el RD 1093/1997 dispone en su artículo 8.1, para el caso de los proyectos de reparcelación de propietario único o tramitados por acuerdo unánime de todos los propietarios, que dada su virtualidad inmatriculadora y la posible rectificación de las descripciones de las fincas su limitada publicidad deba suplirse con su necesario sometimiento al trámite de información pública, regla, como queda dicho, hoy ya generalizada.

b) A su vez, dado que la inscripción de un proyecto de reparcelación en el Registro de la Propiedad requiere la acreditación de su firmeza en vía administrativa⁷ conforme dispone el artículo 1.1 del RD 1093/1997, la efectiva operatividad del silencio se enfrenta a un obstáculo no siempre salvable al requerir que a la inactividad administrativa causante del acto aprobatorio por el juego del silencio le sustituya una implicación activa de la Administración que aun siendo deseable no parece siempre esperable.

Así, toda vez que para alcanzar la firmeza en vía administrativa resulta necesaria la previa notificación municipal de la aprobación alcanzada por silencio a los propietarios con el correspondiente ofrecimiento de recursos y que haya transcurrido el plazo de un mes sin haber sido interpuesto recurso de reposición o que habiéndose interpuesto éste haya sido resuelto dando lugar, en caso de estimación, a la adaptación del proyecto de reparcelación, la hipótesis de que el mismo Ayuntamiento que incumple su deber de resolver expresamente proceda después en la forma apuntada fácilmente puede no llegar a darse.

c) También como relevante impedimento en orden a la inscripción del proyecto de reparcelación se encuentra, siguiendo la misma lógica señalada en la letra precedente, la posible resistencia de la Administración a la expedición de la certificación acreditativa de la aprobación por silencio, condición a tal efecto necesaria conforme resulta de los artículos 2.2 y 6 del RD 1093/1997 a la que también se refiere la resolución de 4 de octubre de 2023 al decir que, “*admitiéndose en la legislación urbanística aplicable la posibilidad de considerar aprobado por silencio positivo un proyecto de reparcelación, a efectos registrales es indispensable la acreditación administrativa de su aprobación, por acto expreso o presunto*”.

Bastaría por lo tanto con que la Administración se negara a expedir la certificación acreditativa de la aprobación por silencio del proyecto de reparcelación para que su inscripción quedara igualmente bloqueada.

f) Parte de la legislación autonómica citada hace explícita al cautela de la falta de aprobación de la reparcelación por silencio cuando resulta contraria a la ley o al planeamiento, haciendo con ello extensivo a este tipo de instrumentos el criterio que en materia de licencias quedó reflejado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 (rec. cas. 45/2007) contrario al silencio *contra legem* a la vista de la interpretación que temporalmente se realizó en sentido contrario del artículo 43.5 de la LPAC 1992 tras su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero conducente al reconocimiento del silencio *contra legem* a salvo de la expulsión del mundo jurídico del acto así alcanzado mediante su previa revisión en vía administrativa⁸.

A estos últimos efectos, la regulación contenida en el inciso final del citado artículo 88.1.4.^º de la LSCM, según la cual “*La no notificación de resolución expresa dentro del indicado plazo máximo autorizará para entenderla aprobada por acto presunto, debiendo abstenerse la Administración de cualquier pronunciamiento expreso, distinto del confirmatorio del presunto, una vez producido éste*” y la ausencia de una cautela en sentido contrario para el caso de oponerse el proyecto a la ley o al planeamiento no parece suficiente para la admisión del silencio *contra legem* y desde luego no es obstáculo para que en el ejercicio de la labor calificadora desde el registro puedan oponerse los defectos impositivos de la inscripción de la reparcelación.

V. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STC 164/2001
- STC 61/1997
- STS de 18 de mayo de 2020
- STS de 26 de junio de 2013
- STS de 17 de noviembre de 2010
- STS de 20 de junio de 1998
- STS de 12 de febrero de 1991
- SSTS de 30 de abril y 22 de diciembre de 1990
- STS de 24 de julio de 1989
- STS de 28 de octubre de 1988
- SSTS de 18 de septiembre de 1987

- SSTS de 11 de julio, 6 de noviembre y 22 de diciembre de 1986
- STSJ de Castilla y León (Burgos) de 21 de julio de 2017
- STSJM de Andalucía de 29 de marzo de 2007
- STSJ de Andalucía de 30 de diciembre de 2005
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 3 de junio de 2005
- STSJ de Madrid de 17 de marzo de 2005
- STSJ de Navarra de 1 de septiembre de 2004
- STSJ de Madrid de 20 de mayo de 2004
- RDGSJFP de 4 de octubre de 2023
- RRDGRN de 27, 28 y 31 de mayo y de 7, 9 y 10 de septiembre de 2002

NOTAS

¹ Del silencio administrativo en el ámbito urbanístico ver LASO BAEZA, V., Silencio administrativo positivo e inscripción de segregación. Su posible traslación a otros actos urbanísticos con trascendencia registral, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 680, págs. 3452 a 3454; De nuevo sobre el acceso al Registro de la Propiedad de actos administrativos adoptados por silencio administrativo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 693, págs. 380 a 388; El silencio positivo contra legem tras la Ley 4/1999, de 13 de enero: Una solución legal frustrada por el Tribunal Supremo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 714, págs. 2222 a 2232; y El silencio administrativo tras el Real Decreto-ley 8/2011 y la consiguiente revisión de la última jurisprudencia de la Dirección General al respecto, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 730, págs. 1189 a 1200.

² Las normas autonómicas en las que se ha previsto el sentido positivo del silencio para la aprobación de proyectos de reparcelación con las siguientes: a) Artículo 92.5 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (artículo 92.5); Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (Artículos 68 y 147); Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias, el cual contempla además la posible intervención de la Administración autonómica a instancias de los propietarios en sustitución de la municipal por falta de resolución en el plazo al efecto previsto (artículo 191); Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (artículo 282); Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (artículo 76); Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo, de Cataluña (artículo 119); Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (artículo 106); Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, para la isla de Mallorca (artículo 122); Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (artículo 146); Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 88); Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (artículo 202).

³ De la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020 (rec. cas. 5700/2017) nos ocupamos brevemente en LASO BAEZA, V., El silencio administrativo en relación con los instrumentos de ejecución urbanística, *Observatorio Inmobiliario*, n.º 106, septiembre/octubre 2020, págs. 54 a 56.

⁴ Del silencio administrativo en el ámbito urbanístico ver LASO BAEZA, V., Silencio administrativo positivo e inscripción de segregación. Su posible traslación a otros actos urbanísticos con trascendencia registral, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 680, págs. 3452 a 3454; De nuevo sobre el acceso al Registro de la Propiedad de actos administrativos adoptados por silencio administrativo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 693, págs. 380 a 388; El silencio positivo contra legem tras la Ley 4/1999, de 13 de enero: Una solución legal frustrada por el Tribunal Supremo, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 714, págs. 2222 a 2232; y El silencio administrativo tras el Real Decreto-ley 8/2011 y la consiguiente revisión de la última jurisprudencia de la Dirección General al respecto, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 730, págs. 1189 a 1200.

⁵ La regla 4.º del artículo 88.1 de la LSCM dispone lo siguiente en relación con la aprobación de los proyectos de reparcelación: “Aprobación, cuando sea a iniciativa privada, dentro del plazo máximo de dos meses desde la presentación de la totalidad de la documentación

exigible o, en su caso, desde el efectivo cumplimiento, del único requerimiento posible de subsanación de deficiencias de la aportada, que sólo podrá practicarse dentro de los quince días siguientes al de aquella presentación. La no notificación de resolución expresa dentro del indicado plazo máximo autorizará para entenderla aprobada por acto presunto, debiendo abstenerse la Administración de cualquier pronunciamiento expreso, distinto del confirmatorio del presunto, una vez producido éste”.

⁶ El carácter esencial del trámite de información pública se acentúa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo al afirmar que es con su cumplimiento como el planeamiento adquiere legitimidad democrática (entre otras muchas, STS de 11 de julio, 6 de noviembre y 22 de diciembre de 1986, 18 de septiembre de 1987, 28 de octubre de 1988, 24 de julio de 1989, 30 de abril y 22 de diciembre de 1990, 12 de febrero de 1991, etc.).

⁷ De la acreditación de la firmeza en vía administrativa como requisito necesario para la inscripción de los proyectos de reparcelación se ha ocupado LANZAS MARTÍN, E., El requisito de la firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* n.º 762, págs. 2092 a 2106.

⁸ La posición favorable al silencio *contra legem* revisada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de enero de 2009 quedó reflejada, por ejemplo, en su Sentencia de 1 de abril de 2002, la cual destacó que la resolución expresa denegatoria dictada después de producido el silencio es nula en cuanto “*el acuerdo del Consejo de Ministros ha revocado la autorización tácita sin seguir el procedimiento legalmente previsto, que sería el de revisión de actos nulos establecido en el artículo 102 LPC o el de declaración de lesividad de actos anulables y posterior recurso contencioso-administrativo (art. 203 de este mismo texto legal)*”. En igual sentido se pronunciaron los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid en Sentencias de 20 de mayo de 2004 y 17 de marzo de 2005, de Valencia en Sentencia de 3 de junio de 2005, de Navarra en Sentencia de 1 de septiembre de 2004 y de Andalucía en Sentencias de 29 de marzo de 2007 y 30 de diciembre de 2005.

En el ámbito registral esta doctrina quedó también reflejada en resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 27, 28 y 31 de mayo y de 7, 9 y 10 de septiembre de 2002 referidas a la acreditación de la obtención por silencio administrativo de licencias de parcelación.