

Titularidades delimitadas. Delimitaciones en la propiedad urbana (acotaciones)^(*)

ASPECTOS GENERALES: LAS LIMITACIONES Y LAS DELIMITACIONES DEL DOMINIO

En un sistema puramente individualista, toda traba dominical surge como limitación anormal de un derecho normalmente ilimitado. Las limitaciones, las prohibiciones, suponen una excepción al amplio contenido de la propiedad. Sirve ésta al individuo, y el poder del propietario se extiende como regla general hasta el lugar o momento en que surge la excepción. No hay más delimitación que el contenido de otro dominio colindante. Las limitaciones no están en la esencia de la propiedad, sino que vienen impuestas desde fuera.

A la inversa, en un sistema de orientación socializadora, el dominio se proyecta hacia una doble vertiente: la individual y la social, siquiera ambas se ligen entre sí en indisoluble vínculo, pues al cumplir la propiedad una función social, el propietario lo es en cuanto forma parte de la comunidad. Así, y como consecuencia del respeto debido a la voluntad individual, el dominio puede ser limitado, ya por el mismo propietario, ya por otros que con él y su propiedad se relacionen, siempre que no se lesionen intereses superiores de la comunidad (surgen así las que podemos llamar *limitaciones* en sentido estricto); pero a la vez, y como consecuencia del aspecto comunitario, el dominio se delimita, según su especie, en función de los demás intereses integrados en la sociedad (resplandecen entonces las *delimitaciones*). Así, pues, en estos sistemas socializadores pueden existir *limitaciones* que, como excepciones, socavan el contenido normal de la propiedad; pero junto a ellas

(*) Conferencia pronunciada en la clausura de curso 1968-69 del Seminario de Derecho Hipotecario de Valladolid-Salamanca.

existen —deben existir— otras restricciones que aparecen como esencia delimitadora del contenido propio del dominio.

Puntualicemos algo más:

- 1.º) Las *limitaciones*, al no representar otra cosa que una anomalía en el estatuto normal de la propiedad, afectan exclusivamente al dominio que restringen y no a otro. Aunque establecidas desde fuera y ajenas, en principio, a la esencia de la propiedad que limitan, desde el momento de su creación se integran en el contenido de tal propiedad, y a partir de entonces lo delimitan en el tiempo y en la forma que fueron queridos por la voluntad creadora. Al constreñir a un dominio determinado, delimitan las facultades de su titular, aun cuando cambiare después.
- 2.º) En cuanto a las delimitaciones, al integrarse en el contenido del dominio, afectan a toda propiedad, siquiera con diferente signo según su especial destino. Por ello, puede hablarse de:
 - Delimitaciones de la propiedad urbana (sirva de ejemplo la legislación del Suelo y la de Viviendas de Protección Oficial).
 - Delimitaciones de la propiedad rústica (como los patrimonios familiares, Unidades mínimas de cultivo, Explotaciones familiares, Concentración Parcelaria, Ordenación Rural); y
 - Delimitaciones de la propiedad tanto rústica como urbana (como los tanteos y retractos legales).

Expuesto así el contenido de ambas clases de restricciones, cabe hablar de su publicidad.

Por lo que se refiere a las limitaciones, al ser —repetimos— una mera anomalía de un derecho normalmente ilimitado, requieren una publicidad que, al exteriorizarlas, revelen *erga omnes* su existencia y su extensión. Por eso, tales limitaciones deben acceder al Registro de la Propiedad para publicar frente a tercero la restricción de poderes y de contenido que de otro modo no sería conocida. La constancia registral del acto limitativo es inmediata, no derivada ni presumida, sino especial y concreta (recuérdense las titularidades condicionadas, las aplazadas, las revocables, las reversibles...).

Exceptúanse, no obstante, aquellas prohibiciones que, impuestas por la Ley, surgen, por ejemplo, como limitaciones anormales ocasionadas por una circunstancia especial del individuo que requiere —como dice DE CASTRO— una capacidad concreta para la realización de un acto (cónyuge respecto al otro cónyuge) o por un destino especial de los bienes (herencia de persona declarada fallecida judicialmente). La publicidad de estas prohibiciones puramente subjetivas no es directa ni especial, sino derivada y presumida.

Si se inscribe la adjudicación a favor del heredero del declarado fallecido, en el acta de inscripción constarán los datos de su adquisición, y de aquí se puede entresacar que para ese heredero rige la prohibición del artículo 196 del Código civil, no porque lo diga el Registro—que no lo dice—, sino porque lo establece el Código. De igual modo, si la adquisición la realiza el cónyuge, en la inscripción constará su estado civil y, por ende, la imposibilidad de transmitir al otro cónyuge, ya que así lo dispone el Código civil, no el Registro.

Pero en lo que respecta a las delimitaciones, la cosa se complica, pues

- Si, por un lado, se configuran como contenido normal del dominio, no necesitarán de una publicidad especial; basta con que se publique el dominio para que todos los terceros tengan conocimiento de cuáles son las facultades delimitadas del propietario; pero
- Por otro, si las delimitaciones se imponen en función de un interés general, y habida cuenta de que ese interés, a fuerza de ser abstracto, no resulta específico ni en su contenido ni en su titular, necesitarán de una publicidad, ya directa (exteriorizando cada finca su propia delimitación), ya indirecta (concretando suficientemente el interés general que, para cada tipo de propiedad y para cada municipio, zona o región, será diferente).

Para nosotros, la publicidad de las delimitaciones es incontrovertible, igual que lo es la de las limitaciones; y es que, a nuestro entender, las primeras sufren estos dos condicionamientos:

- 1.º) Aun cuando en el artículo 348 del Código civil el legislador se reservó un amplio crédito al establecer que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa *sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*», lo cierto es que el dominio en nuestro Derecho sigue, en principio, apegado al individualismo decimonónico. La propiedad, ciertamente, ha ido evolucionando en su significado y en su función; pero el artículo 348 continúa con su misma redacción y sienta un principio general (goce y disposición sin límites), sólo condicionado por una excepción (delimitaciones establecidas por otra Ley). Es decir, mientras no surja una Ley que delimite el contenido dominical bajo molde societarios, regulando un nuevo estatuto para la propiedad total, ésta deberá presumirse como sometida al viejo principio individualista.
- 2.º) A pesar de que, publicado el Código civil, el legislador utilizó cumplidamente ese crédito que se había reservado en el artículo 348, elaborando leyes con matices socializadores, es de notar cómo las delimitaciones por ellas establecidas no tienen el mismo significado ni son las mismas para cada amplio grupo de

propiedad. Así, las unidades mínimas de cultivo no son idénticas para todas las regiones o zonas de la nación; las delimitaciones urbanísticas no recaen indiscriminadamente sobre todos los núcleos urbanos ni, dentro de cada uno de ellos, afectan a toda su extensión superficial en la misma medida; los retractos arrendaticios, por ejemplo, tienen amplitud diferente según recaigan sobre la propiedad rústica o la urbana, y el estatuto de la propiedad concentrada resulta sensiblemente distinto de la no concentrada.

De cuanto acabamos de exponer resalta, a nuestro juicio, la necesidad de una publicidad específica de las delimitaciones. No basta —creemos— con una norma general creadora de la delimitación si esa norma no clarifica la limitación que afecta a una finca en concreto como inmersa en un determinado grupo dominical y afectada por el estatuto propio del mismo. Y si la publicidad es necesaria para las delimitaciones del dominio, podemos preguntar: ¿qué medio será el utilizable?

Para PUGLIATTI (1), el fenómeno de la publicidad está constituido por aquel complejo de mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico a fin de hacer posible el público conocimiento de determinados actos, hechos o eventos, consiguiéndose una «cognoscibilidad legal» equivalente a un conocimiento efectivo.

Trasplantada esta concepción a nuestro Derecho, cabe distinguir, por un lado, el fin perseguido, y, por otro, el medio utilizable.

a) *Fin perseguido.*

Se trata de una serie de mecanismos de la más diversa especie que deben llevar consigo todo lo necesario para conseguir esa cognoscibilidad legal, es decir, para dar posibilidad a que sea conocido públicamente un determinado acto, hecho o evento.

El mecanismo puede haber sido creado:

- Con fines diferentes de la publicidad aunque produzca consecuencias publicitarias. En tal sentido la posesión, con el contacto material que supone sobre la cosa poseída, es creada de modo inmediato para dar seguridad al poseedor (seguridad estática); pero ese mismo contacto material excluye la actuación de otras personas provocando una publicidad frente a terceros de que la posesión existe en favor de una persona aunque, desde luego, sin determinación del título en que es poseída.
- Con exclusiva finalidad publicitaria, como ocurre con el Registro de la Propiedad. La registración, concebida en sí misma

(1) PUGLIATTI, *La Publicita in generale*, Milán, 1957.

como una formalidad añadida al acto constitutivo —salvo cuando fuere constitutiva de tal acto—, produce la consecuencia de dar publicidad *erga omnes* a una determinada titularidad con su extensión concreta, sus cargas, sus limitaciones, poniendo al público en situación de conocerla. Si la registración, como asiento practicable, culminación del procedimiento registral, es, en términos generales, una formalidad, la publicidad que ocasiona es puro derecho sustantivo que desemboca en un par de presunciones:

- Una presunción *iuris tantum* de que el derecho existe y pertenece a su titular en propiedad y posesión, en la forma determinada por el asiento respectivo, con toda la secuela de acciones instauradas para la defensa del derecho (artículos 32, 38, 40, 41 de la L. H.); y
- Una presunción *iuris et de iure* de que el tercero adquirente que reúna los requisitos marcados por la Ley será protegido en su adquisición aunque se anule o resuelva el derecho de su transmitente por causas que no consten en el Registro (art. 34 de la L. H.).

b) *Medio utilizable.*

Con la publicidad se intenta llegar a una «cognoscibilidad legal», es decir, a una posibilidad de conocimiento; pero tal posibilidad se trueca en conocimiento efectivo por cuanto la publicidad actúa independientemente de que el medio publicitario haya sido consultado o no. Por ejemplo, el que vaya a contratar con un titular registral, ya como adquirente, ya como acreedor, ha de saber que *puede* conocer esa titularidad y tal posibilidad le priva de aducir ignorancia aunque, de hecho, sea ignorante por no haberse ocupado de lograr el conocimiento. Cognoscibilidad legal es, pues, sinónimo de conocimiento efectivo. Pero distingamos:

- Si se trata de la posesión o mero hecho posesorio que una persona ostenta sobre una cosa, la cognoscibilidad o posibilidad de conocer deberá recaer tan sólo sobre el hecho de la posesión, y es que el contacto material que el poseedor detenta servirá de medio publicitario revelador frente a todos de que la posesión existe y de que existe un poseedor; pero ese solo contacto no podrá servir de mecanismo para publicar *erga omnes* el concepto en que se detenta la posesión. La seguridad estática de la posesión se impone sobre la seguridad dinámica del Registro, ya que la publicidad de éste queda excluida en Derecho vigente cuando se trata de dar a conocer meros contactos posesorios (art. 5.º de la L. H.).

- Si se trata de derechos que llevan aparejada una posesión, es decir, un inmediato goce o disfrute de la cosa, la cognoscibilidad legal o posibilidad de conocimiento deberá recaer sobre la titularidad que el poseedor ostente como usuario, usufructuario, habitacionista, acreedor anticrético con posesión recibida, dueño. En este caso, la publicidad posesoria derivada del contacto material con la cosa servirá solamente para dar publicidad de que el poseedor, efectivamente, posee, pero necesitará de la publicidad del Registro para asegurar dinámicamente que el poseedor lo es a título de dueño, de usufructuario, etc. Por ende, la seguridad estática de la posesión deberá ser superada por la dinámica del Registro de la Propiedad con la más completa publicidad que se desprende de los libros de éste. Pero:
- Si se trata de derechos sin contacto material con la cosa —hipoteca, por ejemplo—, al no existir publicidad posesoria, la única cognoscibilidad legal posible será la que emane de los libros del Registro. La seguridad dinámica registral excluye —por ser la única— a la seguridad estática de la posesión.

Pero la publicidad de que estamos hablando es una publicidad de tipo concreto que sirve para proclamar la situación de fincas determinadas, una a una, no de grupos más o menos extensos de propiedad que pueden englobar muchas fincas. Así, pues, el problema se plantea cuando, refiriéndonos a las delimitaciones, concebimos éstas como impuestas sobre grupos de propiedad independientemente de las fincas que se hallen dentro de los mismos. Aunque la delimitación genérica no lo detalle, puede decirse que, por derivación, cada finca encuadrada en el grupo delimitado se verá afectada por la delimitación; pero ¿cómo conocerá el tercero la existencia de tal afección? ¿Bastará con el conocimiento de la norma que delimita *in genere*, o será preciso, además, otra publicidad que, descendiendo a los últimos detalles, enumere y concrete las fincas delimitadas, una a una? En otras palabras: ¿podrá prescindirse de la publicidad registral, o deberá acudirse a ella? A nuestro juicio, la publicidad del Registro no sólo ha de servir para proclamar las delimitaciones de cada finca, sino que en muchas ocasiones es necesaria.

El legislador, consecuente con los dictados del artículo 348 del Código civil, hizo uso del crédito que en dicho artículo se reservó y estableció las delimitaciones a través de normas con igual rango que las del Código; pero convencido de que no basta con la «cognoscibilidad legal» impuesta por el artículo 2.º del Código, según el cual la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, arbitró otros medios facilitadores del conocimiento efectivo de la delimitación; unos son, a nuestro entender, irreprochables; otros, no tanto. En efecto:

- 1.º) A veces el legislador, junto a la norma que delimita *in genere*, prevé en concreto para cada finca una situación especial y aparente que, si concurre sobre la misma, surgirá para ella la delimitación. Así, por ejemplo, si se trata de una finca rústica de extensión inferior a una hectárea, su transmisión acarreará un retracto, siempre que se cumplan los demás requisitos que el Código determina. Todo el que la compre sabe que compra una finca menor de una hectárea y con una serie de circunstancias en relación con las que la rodean (este es su conocimiento efectivo basado en una especial apariencia que se concreta sobre un inmueble), y, en consecuencia, debe saber la delimitación que puede afectarle (esta es la cognoscibilidad legal derivada de la Ley). Como la delimitación genérica establecida por la Ley (preceptos reguladores del retracto), desciende después a detalles concretos (especial apariencia de cada finca cognoscible a todas luces), se nos ocurre pensar que la publicidad del Registro no será necesaria, pues supondría una superposición de publicidades que no refuerzan el conocimiento de la situación.
- 2.º) En otras ocasiones, la naturaleza especial de la delimitación, configurada como consecuencia de un beneficio obtenido del Estado (siquiera el beneficio suponga un estímulo para la consecución de un interés social), actúa como una opción para cada propietario (es el caso de la legislación sobre Viviendas de Protección Oficial, o de la de Concentración Parcelaria). No se trata aquí de grupos de propiedad, sino de fincas concretas que los propietarios someten a un régimen subordinándose a un expediente administrativo previo y acatando una especial publicidad, que habrá de ser la emanada de los libros registrales. Pero,
- 3.º) Por fin, en otras el legislador se desfasa: establece la norma que genéricamente delimita a un grupo de propiedad más o menos amplio, y al intentar concretar el interés general sobre cada finca, se saca de la manga un nuevo aspecto de cognoscibilidad imponiendo al interesado la doble diligencia de acudir al Registro para obtener conciencia exacta de la titularidad y carga de la finca en cuestión y de acudir después al Ayuntamiento respectivo para conseguir el conocimiento efectivo de las delimitaciones. Esto es precisamente lo que establece el artículo 43 de la Ley del Suelo.

II

DELIMITACIONES EN LA PROPIEDAD URBANA

DELIMITACIONES DERIVADAS DE LA LEY DEL SUELO

A) *Aspectos generales.*

Aun reconociendo que los preceptos de la Ley no sólo se refieren al régimen del suelo urbano, sino también —aunque en menor medida— al rústico, concretaremos aquí nuestro estudio sobre las delimitaciones que se ciernen en torno a la propiedad urbana.

«Art. 61.—Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación con arreglo a la calificación urbanística de los predios.»

Si comparamos el precepto transcrito con las normas que emanan de los artículos 45 y 70 de la misma Ley, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- 1.^a) Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos por la Ley del Suelo, y serán obligatorios tanto para los particulares como para la Administración (arts. 61 y 45).
- 2.^a) Esto es así porque las limitaciones y deberes definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística (artículo 70, párr. 1.^o).

Claramente puede desprenderse de tales normas —al menos en una hipótesis inicial— que los límites de que hablan no responden al concepto clásico de limitación —derogación del contenido normal de un derecho—, sino al moderno concepto de delimitación de su normal contenido. Pero esto que es cierto como deseo del legislador y en el plano teórico, no creemos sea tanto en el campo de las realidades, pues todavía existen muchas poblaciones sin plan de ordenación sobre las cuales no pueden ser aplicados la inmensa mayoría de los preceptos de la Ley del Suelo. Conviene, pues, distinguir entre poblaciones con plan y poblaciones sin plan de ordenación.

- a) *Poblaciones sin plan de ordenación. Algo sobre las delimitaciones de la Ley del Suelo y el estatuto proclamado por el Código civil para la propiedad en general.*

El planeamiento es base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. GONZÁLEZ PÉREZ (2) estima que la falta de planes constituirá un obstáculo insalvable para llevar a cabo la acción urbanizadora, respecto de la cual desempeña aquél un papel legitimador. Corroboraba BALLBÉ (3) esta misma opinión al decir que «no hay posibilidad de admitir que una ciudad nueva pueda formarse ordenadamente, sin planificación adecuada».

Sabedor de esto, el legislador trazó la idea: elaboración de un plan nacional que iría descendiendo por los escalones intermedios de los planes regionales hasta llegar al último eslabón del plan municipal. Pero el legislador previó el fallo de su idea primaria, y ante tal eventualidad prometió la elaboración de normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, promesa que dejó constante en los artículos 57 y 58 de la Ley. Efectivamente, la planificación falló. Por supuesto, el plan nacional no ha sido elaborado; los regionales son insólitos y los municipales no tan numerosos como sería de desear.

Faltando los planes quedaban aún esas normas subsidiarias prometidas por el artículo 57, y que —según el art. 58— serían aplicables a las poblaciones sin planificación; pero coincide que tales normas no han sido aún elaboradas sino esporádicamente. Así, pues, ¿qué aplicación tiene la Ley del Suelo para esas poblaciones? ¿Qué se hace con el tan cacareado nuevo estatuto que la Ley pretende traer para toda la propiedad inmueble? (4).

(2) GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968.

(3) BALLBÉ, *Comentarios sobre la Ley del Suelo*.

(4) A la hora de revisar lo anteriormente escrito hemos tenido ocasión de consultar el interesante trabajo publicado en la "Revista de Derecho Urbanístico" (núm. 15, 1969) sobre *Las normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento*, cuyo autor (PABLO ARRIBAS BRIONES) aclara los siguientes extremos:

1.º Son caracteres de tales normas:

- a) Ser auténticas disposiciones de carácter general con obligatoriedad similar a la de los planes de urbanismo.
- b) Habrán de ser de duración indefinida, pero provisionales, en tanto se redacten los correspondientes planes generales de ordenación urbana y hasta que se aprueben definitivamente.
- c) Serán complementarias o subsidiarias del planeamiento.
- d) Ser normas eminentemente realistas, adecuadas a las necesidades de los pequeños núcleos de población.

2.º Entre las conclusiones que de tales caracteres deduce se destaca la de que este tipo de normas se nos ha de mostrar como instrumento sumamente útil para facilitar la posterior recacción de los Planes generales, evitando se produzcan situaciones de hecho que dificulten o impidan, en su día, la aplicación de dichos planes.

Las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento por su carácter ministerial, no habrían de pasar, en su jerarquización, de simples Ordenes; y por su propia naturaleza, tendrían un significado provisional. Sin embargo, servirían para facilitar la posterior redacción de los Planes generales. A pesar de la promesa del legislador y de la evidente utilidad de las normas de referencia, sólo en muy limitada medida han sido elaboradas.

A nuestro juicio, la aplicabilidad de la Ley del Suelo para el supuesto que nos ocupa (poblaciones sin plan de ordenación) ha de plantearse desde dos ángulos diferentes.

1.º) *Poblaciones sin Plan de Ordenación que, sin embargo, quedan afectadas por sendas Ordenes ministeriales elaboradas de normas subsidiarias (5).*

Para ellas regirán las disposiciones subsidiarias del Planeamiento y, por ende, la Ley del Suelo, ya que, según el párrafo final del artículo 57 de la expresada Ley, «dichas normas se desarrollarán, en todo caso, dentro de los límites que señala esta Ley para los planes de urbanismo».

3.º A pesar de lo dispuesto en el número 1 del artículo 57 de la Ley del Suelo, a cuyo tenor "el Ministerio de Gobernación podrá dictar, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento", es lo cierto que, en la actualidad, el precepto debe entenderse redactado así: "El Ministro de la Vivienda podrá dictar normas complementarias y subsidiarias del planeamiento." Y ello por las siguientes razones:

- Las facultades y cuestiones relacionadas con el Urbanismo han pasado a depender del Ministerio de la Vivienda.
- El Consejo Nacional de Urbanismo ha sido suprimido por Decreto de 25 de noviembre de 1968; y
- Al Ministerio de la Vivienda corresponde el ejercicio de las facultades que al expresado Consejo le estaban reconocidas, según Decreto de 18 de enero de 1968 de reorganización del Ministerio de la Vivienda.

4.º Ha de reconocer, sin embargo, que no han surgido, ni mucho menos, para todo el territorio nacional sin planificar las apetecidas normas subsidiarias o complementarias del planeamiento.

(5) ARRIBAS BRIONES, *loc. cit.*, enumera las siguientes normas complementarias o subsidiarias del planeamiento:

O. M. de la Vivienda de 22 de noviembre de 1964 para los Polos de promoción de Huelva y Burgos, y de desarrollo industrial en Valladolid, La Coruña, Vigo, Zaragoza y Sevilla.

O. M. de 25 de enero de 1969 para la provincia de Alava.

O. M. de 3 de mayo de 1967 para las localidades situadas en la Costa Blanca y su zona de influencia dentro de la provincia de Alicante.

Normas en tramitación para las poblaciones sin plan de ordenación en la provincia de Badajoz.

O. M. de 24 de junio de 1967 para la provincia de La Coruña.

O. M. de 25 de enero de 1969 para los Municipios de la Costa Brava en Gerona.

2.º) *Poblaciones sin Plan de Ordenación no afectadas por disposiciones subsidiarias y complementarias del planeamiento.*

A tenor de lo dispuesto en los artículos 45, 61 y 70 de la Ley del Suelo, los preceptos de ésta rigen también para poblaciones que no tengan plan de ordenación; claro está que sólo en aquello no previsto especialmente para las que lo tengan. Así, para un sector de la doctrina (6), son aplicables las delimitaciones siguientes:

- La del artículo 59 respecto a construcciones que intentasen elevarse en lugares próximos a carreteras de nuevo trazado o ya existentes.
- Las del artículo 60, imponiendo la adaptación de las construcciones al ambiente estético de la localidad o sector.
- La del artículo 66, en cuanto a los conceptos de suelo urbano y suelo rústico.
- La del artículo 67, párrafo segundo, para las construcciones con fines industriales cuando la seguridad y salubridad quedaren suficientemente atendidas.
- La del artículo 168, proclamando la obligación que tienen los propietarios de mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos los terrenos y edificaciones, y la posibilidad de los

O. M. de 17 de enero de 1967 para pueblos del interior de la provincia de Granada, y O. M. de 22 de junio de 1965 para los pueblos afectados de la Costa del Sol en la misma provincia.

Instrucción aprobada por la Dirección General de Arquitectura el 1 de noviembre de 1955 para los pueblos de Huelva.

Normas subsidiarias en tramitación para poblaciones de la provincia de Lérida que no tuvieren Plan de Ordenación.

O. M. de 15 de julio de 1966 para regular la edificación en la zona de aplicación del Plan General al este del río Guadalhorce, en Málaga, y O. M. de 15 de junio de 1964 elaborando normas complementarias de aplicación en el vigente Plan de Ordenación de la Costa del Sol hasta la promulgación de los nuevos Planes Municipales en la misma provincia.

Normas en tramitación para los Ayuntamientos de la costa de la provincia de Murcia.

Normas en tramitación para la provincia de Navarra.

O. M. de Gobernación de 10 de marzo de 1949 sobre urbanismo en general y protección del paisaje en la provincia de Santander, y O. M. de 29 de noviembre de 1966 aplicable a los términos municipales de esa provincia que no tuvieren Plan de Ordenación. Asimismo, otra de 25 de enero de 1969 sobre edificación para la zona de Bloques Aislados del Plan Comarcal de Santander.

O. M. de 15 de marzo de 1968 para pueblos que carecen de Plan de Ordenación en la provincia de Sevilla.

O. M. de 25 de enero de 1969 para poblaciones de la provincia de Tarragona: y

O. M. de 21 de junio de 1966 para pueblos de la provincia de Vizcaya.

(6) Así lo entienden GONZÁLEZ BERENGUER, *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*; PERÁ VERDAGUER, *Expropiaciones en la Ley del Suelo*, y MARTÍNEZ BLANCO, *Las parcelaciones sin plan de ordenación urbana*.

- Ayuntamientos y demás organismos competentes de ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.
- La del artículo 170, previendo el supuesto de que alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso.

Ahora bien: aun cuando tales disposiciones fueren aplicables, ¿significan, por sí solas, un nuevo estatuto para la propiedad en poblaciones donde faltare el plan de ordenación? Creemos que no:

- 1.º) Porque las delimitaciones enunciadas no son otra cosa que meras concreciones y desarrollo de aquellas otras ya reguladas por el Código civil.

¿Acaso no existen en los artículos 589, 590 y 591 del Código disposiciones relativas a distancias y obras intermedias, si bien no tan concretas como las de los artículos 59 y 60?

¿Acaso los artículos 1.908 y 1.909 del Código no son más explícitos que los preceptos de los artículos 67 y 168 de la Ley en cuanto a seguridad y salubridad de máquinas, construcciones, etc.?

¿Es que los artículos 389, 390 y 391 del Código, encargados de resolver los supuestos de edificios ruinosos y árboles que amenacen caerse, no recogen de antemano la norma del artículo 170?

- 2.º) Porque fuera de tales delimitaciones, ya recogidas por el Código, el concepto de propiedad que de este último texto se desprende sigue siendo sagrado mientras no se modifique expresamente por otra Ley.

No se piense que al defender al Código civil defendemos a ultranza un criterio netamente individualista del dominio (cosa que, por otro lado, tampoco resulta tan claro del Código como se viene diciendo con reiteración), pero si insistimos en que si, efectivamente, la persona debe integrarse en la comunidad y los intereses de aquélla han de ser armonizados con los generales de ésta, ese interés general deberá estar lo suficientemente especializado para que la libertad individual se desenvuelva dentro de la comunidad. Pero una cosa es que la libertad del individuo se encauce por caminos societarios, y otra suprimir esa libertad sin un fin superior al que atender o, al menos, no suficientemente conocido por la persona. Las disposiciones del Código son un canto a la libertad de la persona integrada en la comunidad, no un himno de anarquía individualista. Tenemos la prueba en esa serie de delimitaciones que con el impropio nombre de servidumbres legales (impropiedad que no afecta al contenido) recogen y regulan aspectos muy interesantes de relaciones de vecindad o verdaderas delimitaciones por la Ley establecidas en pro de la comunidad; recuérdense también esas otras disposiciones sobre deslinde de propiedades de los artículos 384 y siguientes; sobre propiedad de aguas (sobre todo arts. 520 y siguientes); sobre indivisibilidad dañosa de las cosas, sobre retractos legales. Los preceptos del Código suelen ser justos y la justicia no es exclusivamente individual, pues de serlo dejaría de ser justa.

En lo que se refiere a tierras castellanas por las que hasta ahora

hemos caminado regístralmente, si se exceptúan los grandes núcleos urbanos, las delimitaciones establecidas por la Ley son desconocidas. Gran parte de los Registradores castellanos no han tenido ocasión de enfrentarse con restricciones a la *facultas aedificandi*, ni con delimitaciones para la división que proclama el artículo 70, o de esa cédula urbanística a que se refiere el artículo 51 o de las licencias prescritas por el artículo 165.

b) *Poblaciones que tienen elaborado Plan de Ordenación.*

Para éstas sí puede hablarse de un nuevo estatuto de la propiedad que trae consigo nuevas delimitaciones; pero hasta llegar a tal configuración, el legislador, sin prescindir del interés particular, salvaguarda el bien común armonizando aquél con éste. Y es que, como dice NÚÑEZ RUIZ (7), el bien común es el negocio de todos, no pudiendo haber contraposición o conflicto entre el interés particular y el general, sino armonía de intereses; y sólo puede haber armonía porque en el centro de todo ordenamiento jurídico —legitimado por intentar el bien común— está la persona humana como parte, como miembro de ese bien de la comunidad.

Esa mutación del estatuto tradicional de la propiedad ha impuesto al legislador el acatamiento de una serie de principios rectores:

Uno de ellos es el principio de legalidad. La Ley del Suelo, rindiendo pleitesía a la normativa constituida (léase art. 348 del Código civil), habla por boca de su artículo 61 de límites y deberes establecidos por ella (no por otra norma de inferior grado) o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, que es tanto como decir la Ley. Empero, este principio sufre una desviación en el artículo 8.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales al disponer que «las Corporaciones podrán sujetar a sus administrados al deber de obtener previa licencia en los casos previstos por la Ley». Inicialmente, el párrafo transcrito sigue la trayectoria ortodoxa de respeto al principio, pero más adelante añade que se puede sujetar a licencia la actividad de los administrados, no sólo en los casos previstos por la Ley, sino también en aquellos otros que previniere «el presente Reglamento u otras disposiciones de carácter general» (8).

Otro principio es el de igualdad que impone la obligatoriedad general de las disposiciones. Si la Ley intenta armonizar los intereses de los propietarios, los generales y los de los terceros que pudieran relacionarse con un determinado dominio, no puede haber distingos ni privilegios.

El tercero es el principio de subsidiariedad. La intervención administrativa surgirá en sustitución de la iniciativa privada, cuando ésta no alcance a cubrir los objetivos previstos (art. 4.º de la Ley del Suelo).

(7) MIGUEL ANGEL NÚÑEZ RUIZ, *Derecho Urbanístico*.

(8) Con razón critica GONZÁLEZ PÉREZ (*Comentarios a la Ley del Suelo*) esa disposición, pues por "muy autónomo o autárquico que sea el Municipio, por muy entidad natural que sea, sus órganos rectores no pueden invadir la esfera de la libertad individual sin autorización legal expresa".

Para las poblaciones con Plan de Ordenación la Ley trae un nuevo concepto de dominio que varía el anteriormente establecido, en aras de una función superior, con una intervención de la Administración más o menos acusada, en un derecho libre.

De cuanto acaba de ser expuesto extraemos estas primeras conclusiones:

Primera.—La Ley del Suelo, efectivamente, trae consigo un nuevo concepto para el dominio con modernas delimitaciones que deben integrarse en su normal contenido.

Segunda.—La realización del concepto es lo que ha fallado al fallar la ordenación de todo el suelo nacional mediante un Plan general y depender la aplicación de gran parte de la normativa moderna de la existencia previa de Planes de ordenación o de normas subsidiarias o complementarias que en muy escasa medida han sido elaboradas.

Tercera.—La realidad nos presenta un sector de propiedad (poblaciones sin Plan de Ordenación no afectadas por normas subsidiarias) que muy limitadamente es afectado por la Ley del Suelo; y otro sector (poblaciones con Plan de Ordenación o afectadas por normas subsidiarias) inmerso de lleno en las nuevas concepciones. Para el primer tipo de dominio, la moderna concepción está por venir, por realizar; para el segundo, ya llegó, ya se realizó.

Con la Ley del Suelo ha ocurrido lo que tantas veces ocurre en nuestra Patria. La idea del legislador suele ser brillante, pero su realización tropieza siempre con un obstáculo casi insuperable: el español para quien legisla. Y es que en España la aplicación de las leyes resultará en extremo difícil mientras la mentalidad de los españoles siga estancada en el Siglo de Oro. (Nos referimos, claro está, a las capas más altas de la sociedad hispana, pues la mente de las intelectualmente más bajas todavía se halla en tiempos de los turdetanos, para quienes las leyes no fueron más que una sarta de versos.)

B) EL RÉGIMEN DE PUBLICIDAD DE LAS DELIMITACIONES

Venimos distinguiendo dos tipos de delimitaciones: unas, que afectan a poblaciones sin Plan de Ordenación, para las cuales la Ley del Suelo nada innova aunque concrete y desarrolle en ciertos puntos las concepciones del Código; y otras, que afectan a poblaciones con planes de ordenación o afectadas por normas subsidiarias o complementarias. Para éstas rigen con toda su pujanza las normas de la Ley del Suelo, ya directamente, ya a través de esa normativa subsidiaria (que nunca podrá estar en desacuerdo con la Ley).

Las primeras, al seguir apegadas a la tradicional concepción del dominio, no precisan de mayor publicidad de la que ahora gozan.

Las segundas necesitan:

- 1.º) Una norma con rango de ley que las ponga en vigor, ya que, al traer nuevas concepciones que chocan contra el sentido tradicional del dominio, precisan de una normativa de igual jerarquía que la del Código que imponga el cambio de orientación.

Plantéase el problema de si las normas subsidiarias invocadas por el artículo 57 de la Ley—por cuanto sólo alcanzan el grado de Orden Ministerial—habrán de servir por sí solas para alterar el concepto tradicional del dominio o si, por el contrario, necesitarán de una Ley que las reafirme en su contenido y aplicación.

A nuestro juicio, dichas normas, aun cuando de carácter provisional, sirven de antecedente a los planes de ordenación y se desarrollarán, en todo caso—dice el art. 57—, dentro de los límites que señala esta Ley para los planes de urbanismo. Son, por tanto, planes de ordenación anticipados. Sucede, entonces, que según el artículo 61 «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación». Por el juego conjunto de los artículos 61 y 57, concluiremos admitiendo que si surgen tales normas es porque la Ley lo ha querido así y así lo ha establecido, y si no adquieren mayor rango que el de una Orden Ministerial es porque la misma Ley ha determinado que sea un Ministerio quien las promulgue. Se trata, pues, de normas que desarrollan una Ley y debe dárseles el mismo tratamiento de aplicabilidad que a la Ley que desarrollan.

- 2.º) Una «cognoscibilidad legal» especializada sobre cada finca por cuanto las nuevas delimitaciones no afectan por igual a todo el territorio nacional. Al estar representadas por los respectivos planes de ordenación —que son diferentes para cada lugar—, precisan de una concreción y de una publicidad que ponga en conocimiento de todos las limitaciones de cada propiedad en cada sitio.

Es decir: necesitan de una norma que establezca *in genere* la nueva concepción y de una publicidad que, especificando el interés general, concrete la delimitación sobre fincas determinadas. Ahora bien: ¿cómo ha solucionado esto el legislador? A nuestro modo de ver, ortodoxamente al principio y heterodoxamente al final.

- a) Por un lado, la mutación de las normas tradicionales se realiza adecuadamente a través de otra norma de igual rango que las anteriores o de disposiciones que desarrollan a la Ley (tal el caso de las normas subsidiarias o complementarias en sus escasas manifestaciones). La norma genérica que compendia la delimitación está contenida en el artículo 45 de la Ley del Suelo:

Art. 45.—«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, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma.»

Tiene el precepto un significado análogo al del artículo 2.º del Código civil (la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento), y aunque, como él, suponga un concimiento efectivo de la norma y, por ende, de las nuevas concepciones que *in genere* se establecen, nunca podrá servir de publicidad para cada finca o, incluso, para cada sector de propiedad ajustado a planeamiento diferente.

- b) De otro, la concreción del interés general y de las delimitaciones afectantes a cada finca, se hacen a través del Plan de Ordenación. Pero la verdad es que de poco serviría esa concreción si el Plan de Ordenación no siguiese los cauces de una publicidad efectiva. Y aquí, en esta publicidad, es donde comienza, a nuestro entender, la heterodoxia del legislador, al olvidar —arts. 35 y 43— la necesaria coordinación con las instituciones de publicidad.

Pudo la Ley haber utilizado el medio publicitario del Registro de la Propiedad ante la imposibilidad de otra forma de publicidad, o, con valentía, haber destrozado al Registro creando un sistema publicitario nuevo. Pero no, no hizo nada de eso; sus medias tintas quedaron en la implantación de una nueva forma de publicidad y en un desoír las voces publicitarias del Registro de la Propiedad.

Para NARCISO DE FUENTES SANCHIZ (9) la Ley del Suelo y Ordenación Urbana es larga, tal vez necesariamente prolija, con ribetes reglamentarios y ambición sustantiva; pero, además, es una Ley «difícil», carente de armonía en algunos aspectos, posiblemente por haberse preocupado más de sentar principios que de hacerlos viables. No nos extraña, pues—sigue diciendo—, que la Ley, en su afán de instaurar principios socializadores de la propiedad inmobiliaria e inclinándose más al campo público que al del Derecho privado, haya incurrido en el pecado de no intentar la coordinación con leyes que regulan sustantivamente el dominio o que protegen su tráfico.

En torno a esa publicidad, dice así la Ley:

- 1) *Publicación de los acuerdos aprobatorios de Planes, proyectos, etc.*

Art. 35.—«Los acuerdos del Consejo o Comisión nacional o provincial de Urbanismo, aprobatorios de Planes, proyectos o normas, Ordenanzas o catálogos, se publicarán en el Boletín Oficial del Estado o en el de la respectiva provincia».

(9) NARCISO DE FUENTES SANCHIZ, *En torno al Urbanismo*, separata "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario", 1963.

Para GONZÁLEZ PÉREZ (10), el fundamento de esta exigencia es obvio: es el mismo que se viene aduciendo respecto a la publicación de las disposiciones y la notificación de los actos administrativos a sus destinatarios; esto es, el conocimiento de las personas afectadas, a fin de su exacto cumplimiento. La idea sería exacta si el artículo 35 impusiese la publicación *íntegra* del Plan, proyecto, norma, ordenanza o catálogo, pero no si se tiene en cuenta que el precepto se cumple mediante la publicación de los *acuerdos aprobatorios* que no detallan la serie de delimitaciones que se establecen respecto a propiedades concretas. Por otro lado, el acuerdo aprobatorio deberá publicarse completo, pero ello no significa conocimiento para el interesado de las delimitaciones que se le impone, sino simple facultad para ejercitar el derecho de información que señala el artículo 43, información que, como veremos a continuación, no va dirigida al Registro de la Propiedad, sino al respectivo Ayuntamiento.

2) *El derecho de información del artículo 43 de la Ley del Suelo.*

Art. 43.—«1) Los Planes y proyectos, con sus normas, ordenanzas y catálogos, serán públicos y cualquier persona podrá en todo momento consultarlos e informarse de los mismos en el Ayuntamiento del término a que se refieran.

2) Todo administrado tendrá derecho a que el Ayuntamiento le informe por escrito, en el plazo de un mes a contar de la solicitud, del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector.

3) La publicidad relativa a urbanizaciones particulares deberá expresar la fecha de aprobación del correspondiente plan y no podrá contener indicación alguna en pugna con sus cláusulas.»

Prescindamos ahora del párrafo tercero y examinemos los dos primeros párrafos del artículo 43.

El párrafo primero proclama la publicidad formal mediante exhibición de los Planes y proyectos en los Ayuntamientos respectivos haciendo caso omiso de los dictados del Registro de la Propiedad. He aquí su alcance:

- 1.º) La información puede obtenerla cualquier persona (no sólo la que tuviere interés legítimo, como exige el art. 221 de la L. H.). Esto, en realidad, no es censurable.
- 2.º) Su contenido es amplio: abarca el conocimiento de los planes y proyectos con sus normas, ordenanzas y catálogos.

(10) GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*.

- 3.º) Las garantías para el particular son las mismas que ofrece la exhibición de los libros del Registro de la Propiedad: veracidad de cuanto en ellos se contiene, de la cual sólo el que tenga ciertos conocimientos de la vida registral puede entresacar datos provechosos.

El párrafo segundo implanta la publicidad formal por escrito. Veamos su alcance:

- 1.º) La información escrita puede reclamarla —como en el supuesto anterior— cualquier administrado.
- 2.º) El contenido del informe es más concreto: se refiere al régimen urbanístico aplicable a una finca o sector; esto es, si está o no ordenado, y, en el supuesto de existir plan, la zonificación y reglamentación del uso del terreno.
- 3.º) *Garantías.*—Deberían producirse las mismas que si se tratase de una certificación de las que se expiden en el Registro de la Propiedad, a saber: plena correlación entre lo certificado y lo que se certifica. No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1966 pone una sombra de duda al sentar que «el artículo 43 configura un trámite meramente informativo y, por tanto, sin entidad para vincular al Ayuntamiento informante».

Tal vez la ausencia de vinculación se refiera al plazo que tiene el Ayuntamiento para expedir el escrito, que, según el artículo 43, es de un mes a contar de la fecha de la solicitud, pues de otro modo, si la desvinculación se refiriese al no ofrecimiento de las garantías necesarias respecto a la veracidad de lo informado, estaríamos en presencia de una nota semejante a la simple informativa de los Registros de la Propiedad, sin garantías para tercero, cosa que estimamos no habrá querido establecer la Ley.

Pero si el plazo del mes que como máximo concede la Ley al Ayuntamiento se hubiere cumplido sin haberse expedido el informe, ¿qué derecho tienen los particulares? A juicio de GONZÁLEZ PÉREZ, sólo el que les proporcione la reclamación de queja, con la poquísima eficacia práctica que la misma supone, ante la pasividad administrativa.

Si el Registro de la Propiedad tiene, entre otras finalidades, la de coordinar lo que aparece de sus libros con lo que resulta de la realidad, de forma que lo no inscrito es inoponible a lo inscrito (art. 32), y lo que no consta en el Registro no perjudica a tercero que reúna los requisitos del artículo 34, podía el legislador haber seguido uno de estos dos caminos:

- O respetar la legalidad vigente, subordinando la publicidad de los planes de ordenación al Registro de la Propiedad, siempre que a éste se hicieran llegar tales planes para su constancia y archivo.
- O instaurar, como una innovación más, un sistema de publicidad distinto que ofreciera mayores garantías de las ofrecidas por el Registro.

Pero lo que no nos parece aceptable es la idea de yuxtaponer al sistema tradicional del Registro de la Propiedad otro diferente que, sin ofrecer mayores garantías, restringe sus efectos; y todo ello sin modificar artículos de la Ley Hipotecaria tan importantes como el 32 y el 34, y haciendo caso omiso de esa trascendental declaración del artículo 1.º de la misma Ley, estableciendo la salvaguardia por los Tribunales de los asientos del Registro en tanto no se declare la nulidad de tales asientos por los procedimientos establecidos en la Ley (la Ley Hipotecaria, no la Ley del Suelo).

C) DESCENSO A DETALLES MUY CONCRETOS: LA FACULTAD DE EDIFICAR Y LA DIVISIBILIDAD O INDIVISIBILIDAD DE LAS PARCELAS

Delimitaciones a la facultad de edificar

1) *La delimitación general del artículo 67.*

Art. 67.—«1) El suelo urbano estará sujeto a la limitación de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela, por contar con los servicios mínimos de urbanización a que se refiere el artículo 63, mereciere la calificación de solar.

2) Sin embargo, podrán autorizarse construcciones destinadas a fines industriales en las zonas permitidas o a la explotación del suelo, cuando la seguridad y salubridad quedaran suficientemente atendidas y el propietario asumiera las obligaciones del régimen de cooperación mediante inscripción en el Registro de la Propiedad.

3) Los propietarios del suelo urbano deberán:

- a)
- b) *Edificar los solares bajo la carga de expropiación en el plazo que rijan según el artículo 142.»*

El párrafo 1) del artículo 67 contiene una delimitación de signo negativo: no se permite la edificación hasta que la parcela merezca la calificación de solar por contar con los servicios mínimos de urbanización.

Aparte de las normas especiales recogidas en los artículos 47 y 48, el mismo artículo 67 contiene una excepción, por un lado, y una obligación impuesta a los particulares, por otro:

- a) *Comentarios a una excepción que se inscribe en el Registro sin constancia previa de la delimitación general que se intenta desvirtuar.*

Art. 67.—«... 2) Sin embargo, podrán autorizarse construcciones destinadas a fines industriales en las zonas permitidas, o a la explotación del suelo, cuando la seguridad y salubridad quedarán suficientemente atendidas y el propietario asumiera las obligaciones del régimen de cooperación mediante inscripción en el Registro de la Propiedad.»

Esta referencia a la inscripción en el Registro de una asunción por parte del propietario de las obligaciones emanadas del régimen de cooperación, se ha intentado aclarar por FUENTES SANCHIZ (11), que prevé el siguiente procedimiento:

- 1.º) Solicitud por el propietario dirigida al órgano competente, que concederá la licencia con carácter provisional en tanto no se acredite el cumplimiento de los condicionamientos legalmente establecidos.
- 2.º) Otorgamiento de escritura pública en la que:
 - Se describa el inmueble.
 - Con referencia a la licencia provisional, se contraigan las obligaciones del sistema de cooperación, especificadas en el artículo 115 (12).
 - Se fije por el órgano competente una cifra máxima de responsabilidad para tal cumplimiento, que operará como garantía real.
- 3.º) Inscripción en el Registro del acto de creación de la garantía, extendiéndose un asiento de inscripción a favor del órgano urbanístico competente para otorgar la licencia, en la que se hará constar:
 - La edificación o uso autorizado.
 - La clase de obligaciones contraídas.
 - Su cuantía y carácter real de la imposición.
- 4.º) Inscrito el acto, procede la autorización definitiva.

(11) NARCISO DE FUENTES SANCHIZ, *En torno al Urbanismo*, "R. C. D. I.", separata, 1963.

(12) *Art. 115.*—“En virtud del sistema de cooperación los propietarios de terrenos comprendidos en el polígono o manzana deberán, dentro de los límites señalados en esta sección: a) Ceder gratuitamente la superficie vial. b) Ceder gratuitamente la superficie destinada a parque y jardines públicos. c) Contribuir económicamente a las obras de plazas y grandes avenidas proyectadas en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación. 2) Los solares deberán ser edificados en los plazos que se fijen.”

Aun cuando, indudablemente, los intentos aclaratorios de FUENTES SANCHIZ son plausibles, y más aún sus deseos de coordinación entre los preceptos de la Ley del Suelo y los de la Ley Hipotecaria, hemos de reconocer que falta fundamento registral a esa autorización para edificar. Ciertamente que lo que accede al Registro es el acto de creación de la garantía y no la autorización, pero no resulta menos cierto que tal acto sirve de presupuesto al establecimiento definitivo de una autorización para edificar que, al menos en los libros registrales, no queda limitada ni prohibida. También es cierto que en el asiento de inscripción que se practique a favor del organismo competente se hace constar no sólo las características propias de la obligación asumida por el propietario, sino, además, algo que resulta redundante: la autorización para una edificación cuya posibilidad se presume registralmente. Si el titular registral tiene, según el Registro, la facultad de edificar, ¿por qué es necesario consignar la autorización para construir, y por qué sólo se concederá si se inscribe el acto por el cual el propietario responsabiliza una finca en garantía de unas obligaciones de cooperación? Pero aún hay más: cuando en su día, y a la vista de la certificación del organismo competente, se acredite el cumplimiento de las obligaciones contraídas y se consienta u ordene la cancelación, ¿a qué situación llegaremos cuando, cancelado el asiento, desaparezcan de los libros registrales no ya sólo las obligaciones asumidas por el propietario y garantizadas con una finca, sino, además, la constancia de esa autorización expresa que le fue otorgada para edificar? ¿Habrá de entenderse que sobre el solar pesa la prohibición de edificar aun cuando del Registro no resulte ninguna delimitación del dominio, o, por el contrario, deberá presumirse para ese terreno un régimen de normal libertad? Si es lo primero, ¿para qué sirve el Registro que no publica una delimitación concreta? Si es lo último, ¿para qué sirve la delimitación impuesta?

b) *Breve idea de una obligación no muy bien delimitada.*

Art. 67.—«... b) Edificar los solares bajo la carga de expropiación en el plazo que rija según el artículo 142.»

Parte la Ley de un presupuesto: se trata de terrenos que, con arreglo al artículo 63, tienen la consideración de solares. Respecto a ellos, no queda prohibida la edificación, sino, muy al contrario, se impone. Mas he aquí que en la inscripción registral no constará ni la consideración registral de solar de conformidad con la Ley del Suelo, ni el plazo señalado para la edificación.

Es posible que en el Registro de la Propiedad aparezca descrito un terreno al que se califique de «solar»; pero esa calificación no va más allá de las formas usuales catalogadoras, sin pretensiones de coordinación con los preceptos de la Ley del Suelo; por ello, resulta muy probable que, a pesar de tal calificación, el terreno descrito no pase de ser —conforme a las disposiciones de la Ley del Suelo— un terreno inedificable.

En cuanto al plazo para edificar, la Ley se remite paladinamente al artículo 142, como si en ese precepto, y de modo general, se fijase el plazo dentro del cual haya de ser edificado el solar. Pero del citado precepto no se desprenden más que estas dos cosas:

- 1.ª) Que el plazo es variable e indeterminado *a priori*, pues quedará establecido por el plan, o por el proyecto de urbanización o expropiación, o programa de actuación, o acuerdo de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del polígono y manzana; y
- 2.ª) Que, en defecto de tal fijación, subsidiariamente, la Ley lo determina en dos o en tres años, según los casos.

Piénsese en el adquirente a título oneroso de un solar sometido a un plan de ordenación que en el Registro no aparece delimitado debidamente: ¿deberá quedar obligado a la edificación en el plazo establecido? Más aún: ¿quedará sometido a una expropiación forzosa si transcurriese ese plazo que no consta en el Registro? En buena técnica creemos que no debe ser así:

- 1.º) Porque lo que no conste en el Registro es inoponible ante lo que en él quede consignado (arts. 32 y 34 de la L. H.).
- 2.º) Porque no nos vale el argumento de que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, toda vez que:
 - Ni la Ley se preocupa de dar «cognoscibilidad» (posibilidades de conocimiento) a las delimitaciones que establece, sino de modo subsidiario cuando falten otros medios.
 - Ni la Ley delimita en este aspecto a toda la propiedad nacional, sino sólo a aquel sector encuadrado dentro de un plan que puede ser —y de hecho es— diferente de otro planeamiento.

Prueba de todo esto es que la Ley ha buscado medios de cognoscibilidad distintos de los de la propia Ley; esos medios son los de los artículos 35 y 43. Y pensamos nosotros: si, en definitiva, hay que acudir a medidas de publicidad ajenas a las de la Ley, ¿cómo no se busca el apoyo del Registro de la Propiedad, que cuenta en su haber con más de cien años de experiencia?

2) *Las obras de carácter provisional a que se refiere el artículo 47.*

Art. 47.—«... Segunda. Las nuevas construcciones se ajustarán a la ordenación aprobada.

... 2) No obstante, si no hubieran de dificultar la ejecución de los planes, podrán autorizarse sobre los terrenos, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo, usos u obras justificadas de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización, y la autorización aceptada por el propietario, deberá inscribirse, bajo las indicadas condiciones, en el Registro de la Propiedad.

... 3) El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere el párrafo anterior, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden del Ayuntamiento acordando la demolición o desalojamiento para ejecutar los Proyectos de urbanización.»

a) *La extraña inscripción de la autorización aceptada por el propietario.*

Qué acto es este que motiva la registración, o cuál sea el asiento practicable no se desprende del precepto, ni tampoco del artículo 209 de la misma Ley cuando, con excesiva amplitud, dice: «Los actos administrativos que se produjeren en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria.» Como la legislación hipotecaria no prevé supuestos de esta clase, la cosa resulta bien clara: nos quedamos sólo con lo previsto en el artículo 47, es decir, con nada.

Sin embargo, en un intento de esclarecimiento de la norma, y siguiendo —como en tantas otras ocasiones— las notas aclaratorias de NARCISO DE FUENTES SANCHIZ, podemos interpretar el precepto así:

- 1.º) El título formal que al Registro se presenta adopta la forma de certificación expedida (por duplicado) por el órgano competente (que suele ser el Ayuntamiento). En ella se describe el inmueble con datos registrales actualizados, y se contienen todos los datos necesarios, como son el acuerdo para la autorización, plazo de la misma, si se estableciere; informes técnicos, etc.
- 2.º) El acto que accede al Registro no es más que el acuerdo de autorización de obras provisionales, como trámite previo a una posible declaración de obra nueva.
- 3.º) El asiento practicable es el de nota al margen del último asiento de dominio de la finca de que se trate. Reviste esta nota los caracteres siguientes:

— No es una simple nota marginal de oficina, sino de la clase de las sucedáneas de otros asientos.

- Sus circunstancias serán:
 - Constatación del uso u obra provisional autorizados.
 - Precepto legal base del acuerdo.
 - Fecha de éste.
 - Organismo urbanístico que lo adoptó.
 - Referencia al título presentado y demás circunstancias generales de los asientos.
- Sus efectos pueden sintetizarse así:
 - Publicación frente a todos, a *sensu contrario*, de la delimitación que sobre la finca pesa. Las certificaciones que los Registradores de la Propiedad expidieren de titularidad y cargas deberán reflejar esta delimitación.
 - Despliega sus efectos durante un tiempo determinado, salvo que, por no prohibirlo la Ley, se hubiese fijado en el acuerdo un plazo para la misma. Su cancelación tendrá lugar por acuerdo del mismo órgano que concedió la autorización, o por su superior jerárquico, o por sentencia firme.

Plantea el precepto numerosas cuestiones. He aquí algunas de ellas:

- 1.^a) Se incide en la misma cuestión que hemos planteado al comentar la autorización de obras que prevé el artículo 67; es decir, ¿cómo es que, no existiendo delimitación registral para la propiedad de que se trate, puede concederse una autorización —resoluble, por cierto— para algo a que, con arreglo al Registro, se tiene derecho? ¿A qué situación se llega cuando se resuelva la autorización: a una de régimen delimitativo extrarregistral, pero que influye directamente en los titulares registrales, o a un régimen de libertad normal para la propiedad?
- Ni acudiendo a la Ley se puede obtener conocimiento exacto de la delimitación; para conocerla es necesario acudir a los medios publicitarios del artículo 43. En cambio, si los respectivos planes de ordenación accediesen al Registro, y en los libros de éste se consignasen las delimitaciones, quedarían solucionados los dos interrogantes anteriores: por un lado, la autorización que *a posteriori* se concediese tendría su fundamento jurídico en una limitación preexistente, y, por otro, resuelta la autorización, el régimen para la propiedad inscrita no podría ser otro que el delimitado registralmente.
- 2.^a) Aun cuando el artículo 47 diga que la autorización aceptada por el propietario deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad bajo las indicadas *condiciones* (provisionalidad, revocabilidad por el Ayuntamiento y no indemnización), no creemos se trate de un acto condicional, sino de otro revocable a voluntad del Ayunta-

miento en virtud de un derecho potestativo que, permitido por la Ley, se reserva en el momento de nacer la relación jurídica, y que le concede la facultad de privar de perdurabilidad a una situación adquirida por otra persona, que no podrá intervenir para impedir el ejercicio del derecho potestativo reservado. De aquí que la capacidad exigida sea muy diferente a la hora de aceptar la imposición de ese derecho que a la hora de su ejercicio.

Esto así, ¿quedará legitimado el marido, como administrador de la sociedad conyugal, para recabar la autorización respecto a construcciones que hayan de realizarse con dinero ganancial sobre solar privativo de su mujer? A nuestro juicio, aunque no se obtuviere el consentimiento de la mujer, el marido queda legitimado; pero el precepto aplicable a la situación que se produzca no debe ser el del párrafo segundo del artículo 1.404 del Código civil, que establece un cambio de titularidad en favor de la sociedad conyugal con un crédito para el cónyuge desposeído, sino que, dado el carácter provisional de la autorización y, consiguientemente, de las obras realizables, el precepto aplicable será el del párrafo primero de dicho artículo.

- 3.^a) ¿Qué sucede con los asientos posteriores —concretamente con el de declaración de obra nueva— cuando la nota marginal que ha provocado la autorización para realizarla se cancela por otra nota marginal y en virtud del ejercicio del derecho potestativo que se reservó el Ayuntamiento?

En realidad, la obra nueva habrá accedido al Registro a través de un asiento de inscripción, que es el supuesto normal. Pero coincide que este asiento está dependiendo en su existencia de la existencia de la autorización. Como esta última provocó una nota marginal, ¿se entenderá cancelada la inscripción de la obra nueva con la cancelación de la nota marginal, o habrá de cancelarse de oficio expresamente?

Por otro lado, si la nota marginal que ha provocado la autorización para edificar tiene por finalidad la de dar aviso a terceros de que allí va a surgir una propiedad revocable, de forma que no puedan invocar desconocimiento de ello ni, por ende, la protección registral, si se cancelase aquélla sin haberse derruido todavía la construcción y apareciese en el interregno un tercero adquirente a título oneroso, ¿podría invocar tal protección? Piénsese en la contestación, pues si se contesta negativamente aduciendo que la delimitación existe aún fuera de los pronunciamientos del Registro, ¿para qué la extensión de esa nota marginal si lo único que hace es enervar temporalmente una delimitación surgida extrarregistralmente y que con nota o sin ella parece va a influir decisivamente en el Registro? Más lógico sería que la delimitación fuere constatada en el Registro de la Propiedad, y, por derivación y como una excepción a la misma, la autorización transitoria.

b) *Las repercusiones en el arrendamiento.*

Los arrendamientos que se concertaren no quedarán sometidos a la legislación especial de arrendamientos rústicos o urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden del Ayuntamiento acordando la demolición o desalojo.

Si tales arriendos no quedan regulados por las disposiciones especiales, sí quedarán acogidos a las generales del Código civil con las limitaciones que la Ley del Suelo establece. A tales efectos:

- 1.º) La denegación de prórroga, que las legislaciones especiales conceden al arrendador sólo excepcionalmente, se producirán ahora, con toda normalidad, sin derecho por parte del arrendatario a preavisos, indemnizaciones ni retornos.
- 2.º) El tiempo de duración del contrato, libremente fijado por las partes con arreglo al Código civil, no podrá exceder del que tenga la autorización, pues si excediere se resolverá con ella. Pero si la autorización se agota antes que el plazo del arriendo, ¿podrá el arrendatario exigir indemnización de daños por incumplimiento de la obligación que señala el párrafo tercero del artículo 1554, a cuyo tenor el arrendador está obligado a mantener al arrendatario en el goce pacífico del arrendamiento por todo el tiempo del contrato?

A nuestro entender, el arrendamiento no gozará de ningún derecho:

Primero.—Porque la existencia del arriendo depende siempre de la existencia de la titularidad del arrendador, según las disposiciones del Código civil, y resuelta esa titularidad (no transmitida, que es supuesto distinto), habrá de resolverse la del arrendatario.

Segundo.—Porque la titularidad resoluble del arrendador consta en el Registro de la Propiedad desde el momento que tuvo acceso a sus libros la autorización para realizar obras de carácter provisional. Esto así, el arrendatario no podrá nunca aducir ignorancia, toda vez que la cognoscibilidad legal del Registro es tanto como conocimiento efectivo.

3) *Otras delimitaciones a la «facultas aedificandi».*

Podemos señalar:

La de los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del plan y disconformes con él. El artículo 48 declara su calificación como fuera de ordenación y respecto a los mismos no podrán realizarse obras de consolidación, aumento de volumen, etc., salvo casos excepcionales.

La del artículo 49 para industrias instaladas en zona no adecuada.

Delimitaciones en la facultad de dividir.

Juega la Ley con tres conceptos diferentes, aunque enlazados entre sí: el general de indivisibilidad y los especiales de parcelación y reparcelación.

La *indivisibilidad* se proclama por la Ley del Suelo ante la necesidad de terrenos o parcelas de extensión suficiente para que el volumen de edificabilidad no dé lugar a edificaciones desproporcionadas contrarias a normas urbanísticas señaladas en el planeamiento. De la indivisibilidad se ocupa el artículo 78.

La *parcelación urbanística* consiste en la división de terrenos en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada existente o en proyecto, o esté situado a distancia inferior a cien metros del borde de la misma (art. 77-1).

La *reparcelación* tiene lugar mediante la nueva división de los terrenos parcelados, que se podrá imponer obligatoriamente con algunos de estos fines:

- a) Regularizar la configuración de las parcelas; y
- b) Distribuir justamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación (art. 77-2).

a) *La indivisibilidad.*

El artículo 78 de la Ley marca solamente los principios, las directrices de la indivisibilidad, no sus realizaciones concretas. Señala, pues, que serán indivisibles:

- «a) *Las parcelas determinadas como mínimas en el Plan parcial, a fin de constituir fincas independientes.*
- b) *Las parcelas cuyas dimensiones sean iguales o menores a las determinadas como mínimas en el Plan, salvo si los lotes resultantes se adquirieran simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes, con el fin de agruparlos y formar una nueva finca.*
- c) *Las parcelas cuyas dimensiones sean menores que el doble de la superficie determinada como mínima en el Plan, salvo que el exceso de dicho mínimo pueda agregarse con el fin indicado en el apartado anterior; y*
- d) *Las parcelas edificables en una proporción de volumen en relación con su área cuando se construyere el correspondiente a toda la superficie o, en el supuesto de que se edificare en proporción menor, la porción de exceso, con las salvedades indicadas en el apartado anterior.»*

El último inciso del precepto presenta dificultades en la interpretación, dada su oscura redacción; pero en síntesis, y empleando términos vulgares, la norma quiere decir esto: en ocasiones, la total extensión de

una parcela no es edificable, pero sí una parte de ella (p. ej.: de cada cuatro metros de superficie son edificables dos). Como ninguna norma lo impide, el propietario puede concentrar todo el volumen edificable en una parte de su terreno, en cuyo caso puede ocurrir una de estas dos cosas: que al edificar se haya agotado todo el volumen edificable; o que no se hubiese agotado.

En el primero de los casos, la total parcela (parte edificada y parte no edificada) es indivisible, y, por tanto, la superficie no edificada es inseparable de la edificada.

En el segundo de los supuestos (que se haya edificado sobre la parcela menos de lo permitido), la superficie total tampoco es divisible si el resto no edificado no tiene una extensión superior al doble de la considerada como mínima en el plan, salvo que se intente agregarlo a otro terreno colindante para formar con él una nueva y única finca.

Por otro lado, y como acabamos de decir, la Ley sólo contiene los principios de indivisibilidad, pero no señala la unidad mínima de las parcelas. Hace referencia a parcelas mínimas, pero no a la extensión que, según los casos, deben tener. No sirve, por tanto, para publicar frente a todos la delimitación en cuanto a la indivisibilidad, debiéndose buscar la publicidad por otros derroteros.

El encargado de concretar esa indivisibilidad en cada sector debería ser el Plan general del municipio; pero resulta que, según el apartado 2) del artículo 9.º de la Ley del Suelo, tales Planes deberán contener entre otros datos que no hacen ahora al caso, «las normas urbanísticas aplicables a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales, señalando en éstas la unidad mínima de cultivo determinada, del modo previsto en la Ley de 15 de julio de 1954».

Obsérvese cómo estos Planes generales municipales hacen referencia a la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo, para las fincas rústicas, pero nada dicen de las urbanas.

Hemos de descender otro escalón más y llegaremos a los Planes parciales, que son desarrollo de los generales. El artículo 10 hace referencia indirecta a las unidades mínimas de las fincas urbanas cuando, en su apartado e), señala, como uno de los extremos que habrá de contener, «la reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a *volumen*, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales, en cada zona».

Los Planes parciales, dice además el apartado 2) del mismo precepto, estarán integrados por los documentos siguientes: «Ordenanzas reguladoras de las materias enunciadas en el apartado e) del párrafo anterior».

De todo esto se deduce que ni la Ley, ni los Planes generales determinan las unidades mínimas de los terrenos urbanos; son los Planes parciales con sus Ordenanzas los que las concretan.

Pero tales Planes parciales, para que tengan ejecutoriedad (como todo el planteamiento), necesitan de una publicidad; y la delimitación que imponen en cuanto a las facultades de dividir exigen un público conocimiento. De aquí que sea la misma Ley la que se encargue de poner los medios para llegar a tal conocimiento efectivo.

La publicidad se lleva a cabo:

- a) De forma inadecuada, mediante la inconcreta publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, o en el de la provincia. Pero lo que se publica —como dispone el art. 35 de la Ley— no es más que el «acuerdo aprobatorio», que no contendrá la determinación de las parcelas indivisibles de cada sector. Con la publicación no se hace sino provocar la «cognoscibilidad» de la norma, dejando al administrado la posibilidad de ejercitar su derecho de información en base al artículo 43.
- b) Mediante la más eficaz publicidad encomendada a Notarios y Registradores de la Propiedad.
 - 1) Los Notarios, cuando intervengan en un supuesto de división de fincas no incurso en parcelación o reparcelación, deberán pedir a los interesados la presentación del correspondiente plan parcial y ordenanza a fin de verificar la superficie mínima y consignar en la descripción de la finca el carácter indivisible.

Como funcionario público que es debe saber de la existencia del Plan de ordenación, pues para eso se publica en el *Boletín Oficial*, aunque su obligación no llegue a tener que conocer al detalle todos los datos del planeamiento. Deberá, sin embargo, consultarlo para tomar conocimiento de todo aquello que contribuya a un mejor desempeño de su función.
 - 2) Los Registradores de la Propiedad consignarán en los libros ese mismo carácter de indivisible, ya tomándolo de la descripción que hubiere hecho el Notario en el documento que se le presentare, ya por conocimiento directo obtenido del órgano competente en los casos de parcelas edificables comprendidas en el último apartado del artículo 78 a que antes hicimos referencia.

En torno a la indivisibilidad de las parcelas, conviene perfilar la actuación de los Registradores de la Propiedad:

- 1.º) Cuando la delimitación se consignase en el documento notarial continente de un acto jurídico de trascendencia registral, la constancia en el Registro de la Propiedad de la indivisibilidad no se produce mediante la extensión de un asiento autónomo, sino embebida en el asiento que resulta de la inscripción del acto o contrato que al Registro llega documentado y, dentro de él, en la

descripción de la finca. La fórmula que puede emplearse es similar a la empleada para las fincas de reemplazo en zonas de concentración parcelaria: «Indivisible con arreglo a la legislación vigente»; o simplemente: «Indivisible».

- 2.º) Cuando la delimitación es comunicada directamente al Registrador por el órgano competente, la indivisibilidad de la parcela se constata en los libros registrales a través de un asiento independiente.

Aun cuando la Ley no lo determina, estimamos que el proceso seguirá estos trámites:

- El interesado, titular de una parcela con un volumen de edificabilidad proporcional a la total superficie, solicita licencia para edificar conforme a sus posibilidades.
- El órgano urbanístico competente la concede e, inmediatamente, lo pone en conocimiento del Registrador para que haga constar en los libros el carácter de indivisible de la parcela.
- El título que accede al Registro reviste la forma de certificación expedida por duplicado.
- El asiento que se practica es el de nota marginal a la última inscripción de dominio de la finca.
- Con la constancia registral se consigue que en el lapso de tiempo transcurrido entre la licencia y la obra nueva desaparezca la inseguridad jurídica, evitando así posibles perjuicios a terceros adquirentes.

b) *Las parcelaciones y reparcelaciones.*

Como estima MARTÍN BLANCO (13), son por definición y sus resultados una división de terrenos.

El artículo 79 de la Ley del Suelo impone para ellas un par de requisitos y una garantía publicitaria:

Los requisitos son:

- 1) *Un acto regla.*—Previamente, han de haber sido aprobados el Plan General de Ordenación y el Plan Parcial del sector correspondiente. Si no estuviere aprobado el general, deberán formarse simultáneamente el Plan parcial y el proyecto de parcelación.
- 2) *Un acto condición.*—Obtención de la licencia municipal. Esta exigencia queda corroborada por el artículo 165 de la misma Ley.

(13) MARTÍN BLANCO, *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, páginas 89 y ss.

Las garantías se establecen así:

«... Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos que se acredite el otorgamiento de la licencia que los primeros deberán testimoniar en el documento.»

Acomodándose a la letra de la Ley, FRANCISCO NÚÑEZ LAGOS (14) sostiene que la licencia es necesaria para la parcelación de terrenos, no para la división de solares, siempre que con ella no se violen las normas sobre unidad mínima edificable. Pero, como apunta muy bien BALLBÉ (15), el solar no existe en el reino de la Naturaleza. El solar es una cosa artificial. En la Naturaleza existe terreno, pero no solar. El solar es—en la Ley del Suelo—terreno urbanizado. De aquí que cuando el artículo 79 habla de terrenos se está refiriendo en términos generales a los terrenos urbanizados (solares) y a los que no lo están.

A pesar de todo, la garantía que la Ley establece no es un medio excesivamente eficaz en un sistema como el nuestro, en que, para tales supuestos, la escritura pública no constituye requisito esencial para la validez del acto; y la inscripción registral tiene, por regla general, carácter voluntario. Coincidimos, pues, con MARTÍN BLANCO cuando afirma que «la cada vez mayor intensidad del fenómeno y realidad urbanísticos aconseja, desde el punto de vista de *lege ferenda*, establecer para las divisiones de terrenos la exigencia de su otorgamiento en escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad, con el valor, ambos requisitos, de constitutivos del acto».

A pesar de que a la escritura pública se le confiera la cualidad de constitutiva y también se dé esa misma consideración a la inscripción registral, no creemos exista ninguna contradicción en ello. No se piense que si la escritura es constitutiva sobra toda constitutibilidad en la inscripción; y que si es esta última la que constituye, será porque aquélla no ha constituido nada.

Para nosotros la constitución registral de un acto supone la fase final, cuya iniciación la tiene en el otorgamiento del consentimiento ante el Notario. He aquí las fases:

Primera fase: Creación del acto.

Normalmente, cuando la escritura pública no es constitutiva, el consentimiento puede prestarse adoptándose cualquier forma admitida en Derecho; pero cuando la escritura pública adquiere ese carácter, por haberlo así determinado la Ley, el consentimiento creador del acto no puede admitirse más que prestándose ante Notario. Si la escritura no fuese constitutiva, el consentimiento que las partes prestasen podría ser probado por cualquier medio de los admitidos; cuando la escritura adquiere el grado de constitutiva, la Ley ordena la superación de la prueba, de modo que ni frente a terceros ni entre las partes puede existir el consentimiento si no se ha prestado bajo la forma predeterminada legalmente.

(14) FRANCISCO NÚÑEZ LAGOS, *El Notario y la Propiedad Inmobiliaria moderna*, "R. D. N.", 1957.

(15) BALLBÉ, *loc. cit.*

Segunda fase: Creación de la seguridad.

Aun cuando el consentimiento creador del acto nunca es creado por el Notario, sino por las partes que son, en definitiva, las que lo prestan, cuando la escritura no es constitutiva, el acto celebrado en presencia del Notario es más eficaz que el otorgado fuera de él, ya que se producen los efectos del artículo 1.218 del Código civil surtiendo efectos frente a terceros del hecho que motivó su otorgamiento y de la fecha de éste. Pero he aquí que la finca, la titularidad de la misma y las cargas que sobre ella puedan pesar no están cobijadas por la fe pública notarial, de aquí que la inscripción en el Registro de la Propiedad venga a reforzar la publicidad notarial, dando fe de todo aquello que el Notario no pudo dar. En cambio, cuando la escritura pública es constitutiva, no es que el Notario se erija en creador del consentimiento (que sigue siendo prestado por los interesados), pero sí que por ministerio de la Ley se ha de erigir en el único perceptor de tal consentimiento. Si la Ley sólo atribuye carácter constitutivo a la escritura pública, la inscripción que posteriormente se practique sólo significará un reforzamiento de la actuación notarial y del acto realizado por las partes, pero sin inscripción el acto es válido. Ahora bien, cuando además de ser constitutiva la escritura lo es—por disposición de la Ley—la inscripción, ésta ya no significará un reforzamiento de aquélla, sino un completar su contenido. En los demás casos (inscripción no constitutiva) la escritura podrá ser un *acto final* (válido en sí mismo, aunque admita los consiguientes reforzamientos inscribitorios). Por el contrario, cuando la inscripción es constitutiva, la escritura pública es *acto de fin*, es decir, forma creadora de un consentimiento que *indefectiblemente* ha de encaminarse hacia un *fin de seguridad inmobiliaria*: la inscripción.

Por eso creemos que ambas, escritura e inscripción, algo crean, aunque lo que cada una crea sea algo diferente.

c) *Divisiones operadas con incumplimiento de lo establecido en la Ley.*

1) *División de parcelas consideradas por el artículo 78 como indivisibles.*

A pesar de no contener la Ley un precepto similar al del artículo 70 de la Ley de Concentración Parcelaria declarando la nulidad de pleno derecho de los actos de división de parcelas indivisibles, se ha de estimar que, tratándose de una violación de la Ley, se incide en la norma del artículo 4.º del Código civil, según el cual «son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la Ley, salvo los casos en que la misma Ley ordene su validez».

- 2) *División de parcelas, en principio divisibles, pero no ajustada su división a las disposiciones legales (inexistencia de planes, falta de licencia).*

Las sanciones impuestas por la Ley son graves, pero ninguna llega a la declaración de nulidad del acto, aunque sí a una posible resolución por vía indirecta: la expropiación.

Señalemos las siguientes:

- 1) La del artículo 79, estableciendo que no se considerarán en ningún caso solares, y, por consecuencia, no se permitirá edificar sobre ellos, a los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuadas con infracción de las disposiciones citadas. Tampoco se considerarán solares los lotes resultantes de una división de parcelas declaradas indivisibles.
- 2) La del artículo 171. Sanciona el precepto:
 - El organismo competente dispondrá la suspensión de aquellas divisiones de terrenos que, debiendo obtener licencia con arreglo al artículo 165 de la Ley del Suelo, se efectuaren sin ellas o sin ajustarse a las condiciones legítimas señaladas.
 - Cualquiera de esas autoridades u organismos prohibirá todo intento de urbanizar o edificar los terrenos divididos; dispondrá la destrucción de lo realizado y podrá expropiarlos sin requisitos de formulación de previo proyecto.
- 3) La del artículo 214: la responsabilidad alcanza, con carácter solidario, a las personas que intervinieren en la parcelación en calidad de peticionario de licencia, propietario, empresario de las obras y técnico director de las mismas. Y:
- 4) La del artículo 215: imposición de multa por una cuantía igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, y lo recaudado por este concepto no será nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente.

Si comparamos la legislación urbanística con la agraria, representada ésta por las Leyes de Concentración Parcelaria y de Ordenación Rural, podremos observar un notable mejoramiento en aquélla para los supuestos de división de parcelas.

Mientras en la Ley de Concentración Parcelaria no se exige autorización alguna para el logro de la división de las parcelas consideradas, en principio, como divisibles (lo que da lugar a verdaderas aberraciones que convierten una parcela extensa en varias antieconómicas), la

Ley del Suelo exige la licencia para poder dividir, sometiéndose así a control riguroso todo el procedimiento divisorio. Sólo la Ley de Ordenación Rural, en su artículo 13, impone esa autorización, pero referida exclusivamente a las parcelas que habiendo sido adquiridas por el Servicio Nacional de Concentración se hubieren redistribuido, después, entre los propietarios.

Por otro lado, mientras la Ley de Concentración Parcelaria no impone sanciones de ningún tipo a las divisiones de parcelas divisibles cuando los lotes resultantes fueren superiores a la unidad mínima, la Ley del Suelo (aun para el supuesto de resultar parcelas viables), establece las sanciones que acabamos de examinar y que pueden llegar, incluso, a la destrucción de todo lo edificado o a la expropiación, si no se cumplen los trámites previos previstos legalmente.

La moderna Ley de Ordenación Rural es la que contiene sanciones declarando la resolución de la venta efectuada por el Servicio a los propietarios, respecto de aquellas parcelas que habiendo sido adquiridas por aquél fueron después redistribuidas entre los agricultores.

III

CONCLUSIONES FINALES

Primera.—La Ley del Suelo trae consigo un nuevo concepto para el dominio con modernas delimitaciones que deben integrarse en su normal contenido.

Segunda.—Sin embargo, la realidad nos presenta un sector de propiedad (poblaciones sin plan de ordenación no afectadas por normas subsidiarias) que muy limitadamente es afectado por la Ley del Suelo; y otro sector (poblaciones con plan de ordenación o afectadas de normas subsidiarias o complementarias) inmerso de lleno en las nuevas concepciones.

Tercera.—Para este último sector, la mutación de normas tradicionales por otras modernas se ha realizado adecuadamente a través de disposiciones de igual rango que aquellas otras que fueron sustituidas.

Cuarta.—Empero, la publicidad de las modernas delimitaciones no se ajusta a las necesidades de la seguridad del tráfico jurídico al desconectarlas del Registro de la Propiedad.

Quinta.—Hacemos nuestra la posición de REGUERA SEVILLA (16) cuando considera que, tanto en las escrituras públicas como en las inscripciones, se deben consignar:

(16) REGUERA SEVILLA, *Mecánica de la Ley del Suelo en relación con el Código civil y la legislación hipotecaria*, en "A. A. M. N.", tomo XIV.

- 1.º) El requisito de la previa licencia en aquellos casos en que, conforme al artículo 165 de la Ley, fuere necesaria.
- 2.º) La circunstancia de si las fincas se hallan dentro o fuera de ordenación o en proceso de urbanización.
- 3.º) La cédula municipal mencionada por el artículo 51 comprensiva de la clasificación perimetral de los predios.
- 4.º) La señalización topográfica de las parcelas discriminando la utilización del suelo, así como la fijación de densidad en la construcción como medios para conocer la mayor o menor productividad del suelo.
- 5.º) La indivisibilidad de las parcelas que el Plan Parcial configurase como mínimas.
- 6.º) El plazo de edificación de solares, por cuanto el incumplimiento del mismo acarrea la sanción de una venta forzosa de la parcela en cuestión.

Sexta.—Los actos de división de las parcelas consideradas como divisibles deberán someterse a la forma de escritura pública y consiguiente inscripción en el Registro de la Propiedad, con carácter constitutivo ambos requisitos.

SEMINARIO DE DERECHO HIPOTECARIO
DE VALLADOLID-SALAMANCA

Ponente: JUAN F. BONILLA ENCINA,
Registrador de la Propiedad