

Las urbanizaciones, la Ley del Suelo y el Registro de la Propiedad

SUMARIO: I. *Problemas derivados del Derecho urbanístico*: a) Consecuencias registrales a tener en cuenta por la existencia de planes de ordenación: 1. Clasificación de los terrenos. 2. La parcelación, reparcelación y obra nueva. 3. Indivisibilidad, obligación de edificar y otras consecuencias. b) Consecuencias registrales de la falta de planes de ordenación. c) Qué debemos entender por urbanización.—II. *La urbanización dentro de la Ley del Suelo*.—III. *La urbanización en el Derecho turístico*: a) Inscripción del Centro de Interés Turístico. b) Inscripción de las enajenaciones posteriores. c) Ciudades o poblados en vacaciones.—IV. *La urbanización privada*: a) Posibilidad de la urbanización privada. b) Forma en que debe reflejarse registralmente. c) Ciertos límites a tener en cuenta (zona marítimo-terrestre).

De la serie de problemas que con tanta actualidad está suscitando la legislación urbanística en relación con la institución del Registro de la Propiedad, quiero aquí exponer algunos, sobre todo los que se refieren a esa difícil figura de las urbanizaciones. Para ello utilizo parte de lo que fue mi conferencia en Santiago de Compostela al clausurar el curso de 1969 del Seminario de Derecho Hipotecario Valladolid-Salamanca. A lo que entonces dije añadiré otros puntos que no pudieron exponerse entonces en orden a la brevedad del tiempo.

I

PROBLEMAS DERIVADOS DEL DERECHO URBANISTICO

De los tres aspectos en los que el jurista debe manifestarse o reaccionar frente a la norma (conocimiento, interpretación y aplicación), se me antoja el más comprometido de ellos el último de los citados, aunque los tres vayan, del brazo y por la calle, indisolublemente unidos. La peri-

feria española, esa especie de fachada que cara al mar y al sol presentamos al extranjero que llega, nos hace sentirnos joviales al tener que desempeñar en ella un puesto de responsabilidad. Todo va bien en esa serie de costas y cornisas hasta que tropezamos con una sueca o con la aplicación de la Ley del Suelo. A mí se me terminó la jovialidad justo en el momento en el que ese estatuto de la propiedad apareció en mi campo calificadorio. Fue una pena que no se presentase antes la sueca, aunque quizá la cosa se hubiera complicado más...

La Ley del Suelo que GARCÍA DE ENTERRÍA (1) ha tenido la gentileza de comparar en su dimensión con la Ley Hipotecaria, pues de ella dice que ocurrió lo mismo que con la Ley Hipotecaria de 1861, que se adelantó notablemente a su tiempo y que fue menester más de medio siglo para comenzar a extraer de ella la totalidad de sus virtualidades, no es una Ley fácil y, estoy con el citado autor, que tiene más profundidad de lo que su difícil apariencia deja entrever. Creo que es una Ley que puede poner en serio aprieto a juristas muy consumados. Os confieso de antemano que mis pasos por ella los hice con las clásicas botas de cien leguas o de siete suelas y, por ello, mi precisión va a dejar mucho que desear.

GONZÁLEZ PÉREZ (2), ese nuevo Cervantes de la legislación urbanística, hace un resumen de las posturas negativas adoptadas frente a la Ley del Suelo, y nos dice que se atacó a la misma en base de que sus autores, excelentes técnicos, sin duda, no sólo en arquitectura urbanística, sino también en Derecho, han olvidado quizá el viejo juicio según el cual la simplicidad es la mejor amiga de las leyes. No obstante, para dicho autor, el juicio es más sereno: se trata de una Ley técnica, eminentemente técnica y, por ello, precisamente por ello, de fácil entendimiento para los técnicos y de difícil comprensión para los no iniciados. He de confesaros que estoy «sin iniciar», y con esta Ley me pasa como con los frontones: van rebotando las pelotas que con fuerza dirijo a su pared principal. Esta Ley me quita tranquilidades jurídicas. Con esta Ley me pasa como con aquella otra en la que se regulaban las adquisiciones de los extranjeros y se imponía la inscripción obligatorio-constitutiva, clasificándose a este respecto los extranjeros en personas naturales, jurídicas y de «cualquier otra clase», dando así lugar a que pudiéramos pensar en esa realidad de «híbridos» fichados por la Dirección General de Seguridad, a los que, registralmente, habría que designar de una forma *sui generis*... ¡Menos mal que eran extranjeros!

(1) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en el Prólogo, pág. 14 de la obra de A. MARTÍN GAMERO *Expropiaciones urbanísticas*. Edit. Motecorvo. Madrid, 1967.

(2) J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*. Madrid, 1968, página 63.

Del examen general de la misma he descubierto que en ella hay dos o tres conceptos básicos, otros varios relacionados y una «falta de acuerdo» doctrinal o de «criterio uniforme» para estos conceptos. Sirvan de ejemplo los de parcelación y reparcelación (3). No obstante, quiero hacer una salvedad elogiosa: DÍEZ MONTERO (4) me parece muy preciso.

El concepto básico y primordial que esta Ley ofrece es el del «planeamiento urbanístico» o lo que es lo mismo: el Plan de ordenación urbanística. Los sesenta primeros artículos están destinados a regular las clases, la forma de elaboración de los planes, sus efectos y ciertas normas complementarias. Comparando esta normativa con la de la Ley Urbanística de 17 de agosto de 1942 de Italia, modificada por la Ley de 6 de agosto de 1967, se ve que la nuestra dobla en artículos a la italiana respecto a esta materia del plan urbanístico. No obstante, la existencia de un Plan de ordenación es decisivo a los efectos que persiguen ambas Leyes. Dice GARCÍA DE ENTERRÍA (5), y no quiero abusar de citas, que el «Plan» pasa a ser, por virtud de la Ley del Suelo, la clave de todo el sistema de límites, limitaciones y deberes que en el Derecho Urbanístico se concreta para las propiedades «incluidas en los espacios planeados». Partiendo de esa opinión puede concluirse con otra: no es que afirmemos que la existencia del Plan es precisa para la eficacia de los preceptos legales, pero sí para ciertas consecuencias que de su inexistencia se derivan.

Como nuestro compañero BONILLA (6) trata en otra conferencia de diversos problemas de este tipo en su confluencia con la llamada «delimitación» de la propiedad, me voy a limitar a señalar unos puntos concretos y establecer una serie de bases que nos deben servir para afrontar el problema de las urbanizaciones. Divido la materia en cuatro pun-

(3) Frente al criterio restringido mantenido por GONZÁLEZ PÉREZ (ob. cit., pág. 444) podemos observar el amplio que sostiene MARTÍN BLANCO (*El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*. Madrid, 1964, página 90) y a quien parece seguir DÍEZ MONTERO en la obra que citamos en la nota siguiente.

(4) F. J. DÍEZ MONTERO: *Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas*. «Monografías de Vivienda, Arquitectura y urbanismo». Madrid, 1968.

(5) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dictamen sobre legalidad de Ordenanzas municipales*. «Revista de Administración pública», pág. 315, núm. 50. Esta idea la ratifican la mayor parte de los autores que se enfrentan con el problema (GONZÁLEZ PÉREZ, en ob. cit., pág. 71; NÚÑEZ RUIZ, GONZÁLEZ BERENGUER, MARTÍN RETORTILLO, etc.) y que también se desprende de la Exposición de Motivos de la misma Ley al decir que «el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana».

(6) J. F. BONILLA ENCINA: *Titularidades delimitadas en la propiedad rústica y urbana: Su publicidad registral*. Conferencia del Seminario de Derecho Hipotecario. Valladolid-Salamanca, 1968-69.

tos: a) Consecuencias registrales a tener en cuenta por la existencia de planes de ordenación. b) Consecuencia de la falta de planes de ordenación. c) Mecanismos hipotecarios; y d) Qué debe entenderse por urbanizaciones.

a) *Consecuencias registrales a tener en cuenta por la existencia de planes de ordenación.*

La existencia de un plan de ordenación hace que entre en juego esa singular clasificación de los terrenos que desborda la clásicamente admitida por la legislación civil e hipotecaria y que, de todos conocida, estructuraba las fincas en rústicas y urbanas; asimismo, irrumpen en la terminología legal las nociones de solar, parcela, unidad parcelable, polígono, manzana, terreno, suelo, superficie, etc. A esta abundancia terminológica que admite muchos matices doctrinales se refiere con espíritu crítico GARCÍA CANTERO (7) en su estudio sobre la finca funcional.

La relación de todo este cúmulo de conceptos con el Registro de la Propiedad es importante, ya que no debe echarse en olvido la fuerza publicitaria que nuestro mecanismo registral lleva consigo y su gran finalidad de proteger con sus pronunciamientos el tráfico jurídico. La posible falta de enlace—coordinación se dice modernamente—entre el Registro y la «planificación urbanística» puede poner en entredicho la fuerza obligatoria de la Ley del Suelo o la eficacia jurídica para la cual se creó el Registro.

Vamos a destacar unos puntos que friccionan estas relaciones y que, a modo de consecuencias, se derivan de la aprobación de los planes en su posible proyección registral:

1. *Clasificación de los terrenos.*—La Ley del Suelo, con terminología de dudosa precisión, habla en ocasiones de fincas, de inmuebles y de predios, e identifica la palabra «terrenos» con alguno de esos conceptos. No debe extrañarnos, pues, que cuando aborda la clasificación de «terrenos» los divida en urbanos, de reserva urbana, solares y rústicos. Aunque la legislación hipotecaria ordene encabezar la inscripción encuadrando la finca en la calificación de rústica o urbana, ello no quiere decir que la misma sea un obstáculo para recibir e incluso constatar la florida clasificación que la legislación del suelo aporta a la técnica diferenciadora de los terrenos. La legislación hipotecaria, al or-

(7) G. GARCÍA CANTERO: *La finca funcional en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*. «Revista de Derecho Privado», 1965, pág. 1114.

denar los requisitos de la inscripción, se produce con gran amplitud, y el Reglamento, forzando su letra, nos ofrece una frase alentadora para recibir cualquier «novedad» que legislativamente pueda producirse: «... y cualquier otra circunstancia que impida confundir con otra la finca que se inscriba.»

Lo que sucede es que la calificación de rústica o urbana, registralmente hablando, no ha tenido nunca unos criterios decisivos para precisarse ni en la legislación ni en la doctrina, y, de otra parte, al ser una circunstancia de hecho no queda protegida por la fe pública registral. La posible transformación, casi taumática, o la conversión de una finca de rústica en urbana o viceversa (caso bien raro), se reflejaba registralmente porque en el título así lo afirmaban los interesados y el Registrador debía seguir lo que dispone el artículo 51,4 del Reglamento Hipotecario, que así venía a autorizar esta transformación: «En caso de disconformidad se expresarán las diferencias entre Registro y título.»

La Ley del Suelo, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA (8), niega al propietario rústico la posibilidad de convertirlo en urbano a su arbitrio; esta conversión de suelo rústico en urbano es un privilegio que se confía únicamente al Plan de ordenación. Por consiguiente, el paso de un terreno del valor inicial al urbanístico, que es el valor de las expectativas de su utilización como solar urbano, es atribuido íntegramente, repetimos, al Plan administrativo de ordenación y a las subsiguientes obras por él establecidas. Debemos anotar y destacar cómo el Plan de ordenación es la única llave que permite alterar la naturaleza de las fincas.

Análogo criterio parece mantener SERRANO SERRANO (9) al opinar que cuando el artículo 9.º de la Ley Hipotecaria y el complemento reglamentario del 51 exigen que se haga constar la naturaleza de la finca especificando si es rústica o urbana, no deberá atenderse a criterios distintos de los que señala la Ley del Suelo y en sus planes urbanísticos, precisando incluso si con arreglo a la Ley o a dichos planes las fincas son urbanas, rústicas, de reserva urbana o solares, porque la calificación urba-

(8) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de régimen local*. Sevilla, 1958, pág. 117.

(9) I. SERRANO SERRANO: *Introducción o Prólogo de Coloquios sobre problemas de la Ley del Suelo*. Ministerio de la Vivienda. Secretaría General Técnica. Madrid, 1964, pág. 9.

nística será el criterio del que, quien consulte el Registro, podrá deducir las facultades y limitaciones que asisten al propietario de la finca.

LUCAS FERNÁNDEZ (10), aun admitiendo que la clasificación que estamos tocando no queda enmarcada en el ámbito puramente administrativo, sino que tiene una gran trascendencia civil, opina en contra de SERRANO, considerando como posible argumento el artículo 2.º, párrafo 2 del Decreto-Ley de 22 de marzo de 1962, que, al referirse a las adquisiciones de fincas por extranjeros, dice: «... a los efectos de la calificación de la naturaleza de la finca se tendrá en cuenta lo que resulte del Registro de la Propiedad, y de no estar inscrita, de la clase de contribución que satisfaga, a no ser que deba considerarse urbana, conforme a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana.»

Así las cosas, y existiendo un Plan de ordenación, las posibles afecciones a que quedan sujetas las fincas según sean rústicas o urbanas son importantes: el suelo urbano no puede ser edificado hasta que se convierta en solar; los usos y aprovechamientos de los suelos de reserva urbana y rústicos se ajustarán a los previstos en el plan sin alterar su destino; surge la obligación de edificar, etc. Estas limitaciones deben ser tenidas muy en cuenta a la hora de otorgar la escritura y de ser calificada registralmente (por lo que resulte de los asientos y el contenido del título), y, por ello, estimo que estas clasificaciones de fincas y este encuadramiento dentro del plan de ordenación deben tener un reflejo registral aparte de la publicidad que la aprobación de los planes puedan tener y que, conforme al artículo 43 de la Ley del Suelo, debidamente comentado por GONZÁLEZ PÉREZ (11), se limita no al texto íntegro, sino únicamente al acuerdo aprobatorio (artículo 35 de la Ley del Suelo), pudiendo los particulares pedir una manifestación y examen de documentos, así como un informe por escrito del régimen urbanístico aplicable a una finca o sector. Ante este deficiente sistema publicitario que deja en desacuerdo el Registro con la realidad, e impide una rápida y legal calificación registral, se hace preciso y urgente un medio que registralmente pueda ofrecer a los particulares una coordinación entre la «seguridad jurídica» que les ofre-

(10) F. LUCAS FERNÁNDEZ: *Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística. Su influencia en el Derecho Privado*. «Revista de Derecho Urbanístico», mayo-junio de 1967, núm. 3, pág. 25.

(11) Ob. cit., pág. 279.

ce el Registro y esa clasificación que, a espaldas del Registro, se ha realizado administrativamente, así como un medio que facilite la calificación registral.

Creo que el problema no debe ser el de enfrentar la legislación hipotecaria con la legislación del suelo y ver cuál de ellas tiene más «fuerza», sino en lograr que ambas vayan al unísono en materia tan importante como la del derecho de propiedad. PÉREZ BOTIJA (12) apuntaba esta idea al decir que la Ley del Suelo, después de la Hipotecaria, es el complemento más importante del Código Civil en materia de ordenación de ciertos bienes inmuebles.

2. *La parcelación, reparcelación y obra nueva.*—Conforme a la Ley del Suelo en sus artículos 79 y 165 (13), ninguna de estas operaciones puede ser realizada sin licencia municipal.

Prescindiendo aquí de la discusión que planteó NÚÑEZ LAGOS (14) en orden a la distinción entre «solar» y «terreno», considerando que la prohibición de parcelación se refería a los solares, pero no a los terrenos, y que fue contestada por REGUERA SEVILLA (15) en el sentido de rechazar dicha tesis porque «solar

(12) PÉREZ BOTIJA: *Síntesis normativa de la Ley del Suelo. Hacia una justificación del urbanismo*. «Revista de Estudios de la Vida Local», 1956, páginas 499 y sigs.

(13) «Artículo 79, 1: No se podrá efectuar ninguna parcelación urbanística sin que previamente haya sido aprobado un plan parcial de ordenación del sector correspondiente o, si no existiera aprobado un plan general, se formen simultáneamente éste, el plan parcial y el proyecto de parcelación, con arreglo al título primero de esta Ley. 2. Toda parcelación y reparcelación urbanística quedarán sujetas a licencia. 3. 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. 4. En ningún caso se considerarán solares ni se permitirá edificar en ellos los lotes resultantes de una parcelación o reparcelación efectuadas con infracción de las disposiciones de este artículo o el que antecede.»

«Artículo 165, 1: Estarán sujetas a previa licencia, a los efectos de esta Ley, las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existencias, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes. 2. El procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias se ajustará en todo caso a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las Entidades Locales.»

(14) F. NÚÑEZ LAGOS: *El Notario y la propiedad inmobiliaria moderna*. «Revista de Derecho Notarial», núms. 17 y 18, 1957, págs. 133 y sigs.

(15) J. REGUERA SEVILLA: *Mecánica de la Ley del Suelo en relación con el Código civil y la legislación hipotecaria*. «Anales de la Academia Matritense del Notariado», t. XIV, pág. 246.

es también terreno urbanizado», lo que sí es cierto es que estas prohibiciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de la calificación registral, y aquí es donde se plantea el problema de actuación del Registrador.

Naturalmente que el Registrador no puede alegar ignorancia de la existencia del Plan y de su aprobación, pero no debemos olvidar, como antes dijimos, que la publicación de la aprobación de un plan es insuficiente para llegar al conocimiento de qué fincas están dentro de la ordenación y cuáles quedan fuera.

Para que el Registrador sepa si la finca está o no sujeta a estas limitaciones necesita conocer no sólo la *aprobación del Plan* (conforme al artículo 35 de la Ley del Suelo), sino todo su contenido y, entre ello, las fincas que se excluyen, las fincas que comprende el Plan, terrenos a que se extiende, si es general, parcial y si abarca o no todo el término municipal. La Ley del Suelo, dictada diríamos casi con olvido de la existencia de una institución tan fundamental como la del Registro de la Propiedad, no ha tenido en cuenta esta previsión que una Ley agraria—no tan elogiada por su calidad técnica como la del Suelo—, la de Concentración Parcelaria, en su texto refundido de 8 de noviembre de 1962, intenta solucionar en sus artículos 6, 41 y 71 (16).

Posiblemente la Ley del Suelo pensó que estas prohibiciones no tenían la garra suficiente para cerrar las puertas del Registro, y por ello no contó con esta institución para el respeto de sus normas. Digo esto porque entiendo que las parcelaciones, reparcelaciones y obras nuevas llevadas a cabo en contra de lo dispuesto en el Plan de ordenación urbana, no son nulas. Nulo es todo acto realizado en contra de lo dispuesto en la Ley, conforme al artículo 4.º del Código Civil, salvo que la misma Ley ordene su validez. Pues bien: este último inciso del artículo 4.º del Código Civil es el aplicable al caso que contemplamos, ya que la Ley del Suelo prevé que estos actos se realicen, y cuando ello sucede no los sanciona con nulidad, sino con una penalidad o sanción administrativa y pecuniaria, además de solidaria, en el

(16) Sin transcribir literalmente los preceptos citados para evitar extensión al trabajo, diremos que el art. 6.º impone como vocal de las Comisiones locales al Registrador de la Propiedad y al Notario de la zona o del distrito. El art. 41 establece la obligación del Servicio de Concentración de comunicar cuanto antes al Registrador de la Propiedad y al Notario los términos afectados por la concentración, la determinación del perímetro de cada zona y sus rectificaciones y las resoluciones que pongan término al procedimiento y que impidan llevar a cabo la concentración. El art. 71 ordena la remisión de planos de la zona concentrada.

artículo 214, concediendo, además, un plazo de DOS MESES para demoler las obras y destruir todo lo realizado, o dar carta de naturaleza a todo ello, legalizándolo (17). Múltiples problemas plantea el artículo citado, pero puede señalarse uno sustancialmente curioso: el momento a partir de cuando se cuenta el plazo de dos meses. ¿A partir del comienzo de las obras, de la segregación, de la parcelación, de la fecha de la escritura pública, o del documento privado que subrepticamente pueda redactarse o a partir de la fecha de la inscripción? Del último párrafo del artículo 171 de la Ley del Suelo se deduce que transcurridos esos dos meses el acto será válido (18).

Una afirmación de tanta trascendencia no me hubiera atrevido a hacerla sin un apoyo doctrinal de cierto peso, y ahí va: GONZÁLEZ PÉREZ (19), al comentar la Ley de 2 de diciembre de 1963 y, concretamente, su artículo 2.º, dice que en lugar de ser un argumento invocable en apoyo de la nulidad, lo es en sentido contrario, pues al disponer expresamente la nulidad de los actos enumerados en el artículo 165, en cuanto impliquen cualquier modificación de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres, «aun cuando se realicen sin licencia municipal», a «contrario sensu» está excluyendo la nulidad de los demás actos.

CARCELLER FERNÁNDEZ (20) mantiene la posibilidad de las inscripciones basándose en que son actos meramente anulables y se les puede aplicar la doctrina del artículo 98 del Reglamento Hipotecario.

(17) El plazo de dos meses lo impone el art. 171 de la Ley del Suelo.

(18) «Artículo 171, 1: El Ayuntamiento, la Comisión provincial de Urbanismo o sus respectivos presidentes, dispondrán la suspensión de los actos relacionados en el art. 165 que se efectuaren sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones legítimas señaladas. 2. En el plazo de dos meses, el organismo competente para otorgar la licencia efectuará adecuada comprobación y acordará: a) Detener las obras e impedir definitivamente los usos cuya licencia hubiera sido improcedente o que no se ajustare a las citadas condiciones; y b) Legalizar las obras y autorizar los usos que se amoldaren a aquéllas. 3. Si se tratare de parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada, cualquiera de las autoridades u organismos a que se refiere el párrafo primero prohibirá, además, todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, dispondrá la destrucción de lo realizado y podrá expropiarlos sin requisitos de formulación de previo proyecto. 4. Si no se adoptare el acuerdo en el plazo señalado, quedará levantada la suspensión.»

(19) Ob. cit., pág. 250.

(20) A. CARCELLER FERNÁNDEZ: *Teoría y práctica de la reparcelación*. Editorial Motecorvo. Madrid, 1969, pág. 36.

Para tratar de solucionar la insuficiente regulación que el sistema de reparcelación—como instrumento de justicia distributiva a fin de regularizar las diversas fincas y facilitar su edificación—se establecía en la Ley del Suelo (y concretamente su artículo 82,3 la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad el documento administrativo en el que se apruebe la reparcelación con efectos modificatorios respecto de las fincas), se dicta el Reglamento de Reparcelación del Suelo afectado por planes de ordenación urbana aprobado por Decreto de 7 de abril de 1966, en el que, aparte de otras cuestiones urbanísticas, se intenta resolver la relación de esta operación con el Registro de la Propiedad, ya que se trata, como dice la exposición de motivos, de «un instrumento delicado, de alta técnica, que roza la temática de la función social de la propiedad y ha de enlazar con el vigente sistema hipotecario, se ha cuidado muy singularmente la precisión de bases, trámites y garantías, sin temor a innovaciones, pero también sin simple afán de novedad. Y se han instrumentado las adecuadas cautelas para el máximo respeto a los derechos de los particulares y de la comunidad».

Realmente, la operación denominada reparcelación se realiza a través de dos figuras muy adscritas a la técnica notarial y registral: la agrupación y la segregación, pero saltando por encima de los estrechos límites que la regulación hipotecaria presenta para los casos normales en el Reglamento Hipotecario. Vamos a prescindir ahora del acierto o no de la nueva regulación, pues eso sería labor de crítica y aquí de lo que tratamos es de exponer simplemente las relaciones que esta operación urbanística presenta frente al Registro de la Propiedad. La serie de referencias, modificaciones, adaptaciones a la regulación legal hace que debamos distinguir cinco etapas en el mecanismo administrativo que reglamenta la reparcelación: a) Disposiciones genéricas a tener en cuenta en la ejecución de planes por reparcelación. b) Proyecto de reparcelación. c) Procedimiento. d) Formalización de la reparcelación; y e) Casos especiales de reparcelación.

- a. *Disposiciones genéricas a tener en cuenta en la ejecución de planes de reparcelación.*—Como el principio de calificación registral no se restringe a la hora de verificar la inscripción, aunque sí puede tener más o menos am-

plitud según la clase de documentos, podemos señalar una serie de puntos que ese principio calificador debe tener en cuenta para su precisa manifestación:

- *Capacidad, prohibición de disponer y limitaciones.*— Cuando la reparcelación tenga carácter obligatorio (supuestos que regula el artículo 4.º del Reglamento citado), sus disposiciones son vinculantes no obstante los defectos de capacidad, limitación de la facultad de disponer o demás circunstancias que condicionen o prohíban las transmisiones de las fincas en situación normal. En estos supuestos representará a los interesados, en su caso, el Ministerio Fiscal y las cantidades obtenidas se depositarán en el Juzgado o en la Caja General de Depósitos, conforme a la Ley de Expropiación Forzosa (artículo 2.º del Reglamento de Reparcelación).

La referencia que se hace para basar esta disposición a la Ley de Expropiación Forzosa, es necesario constreñirla a sus verdaderos casos, pues dicha Ley solamente hace comparecer al Ministerio Fiscal cuando los propietarios o titulares no comparecen o cuando estuvieran incapacitados y sin tutor o persona que los represente o la propiedad fuera litigiosa (artículo 5.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954), ya que en otros casos los que administren o disfruten bienes que no pueden ser enajenados sin autorización judicial o permiso, quedan legitimados para hacerlo sobre la base del interés público que supone la expropiación (artículo 6.º de la Ley de Expropiación). Ni que decir tiene que en esos casos entran los de menores, incapacitados, mujer casada, licencia marital, ausentes, defensor judicial, albaceas, tutores, etc...

A diferencia de la Ley de Expropiación (complementaria en estos casos de lo dispuesto en el artículo 164 del Código Civil), permite la opción de que se consigne o se deposite el precio obtenido en el Juzgado o en la Caja General de Depósitos. La Ley de Expropiación sólo admite el depósito (artículo 51 del Reglamento para su aplicación). Mientras la Ley habla de depósito, el Reglamento utiliza la expresión de consignación, que en la Ley del Suelo parecen diferenciarse.

- *Ampliación del concepto de finca.*—Creo que la legislación del suelo ha roto moldes en orden a lo que registralmente hemos conocido como «finca». Aparte de las denominaciones antes vistas es preciso ahora tener muy en cuenta las de «polígono», «manzana», «unidad superior», «unidad urbanística», «superficie mínima», «parcela mínima», etc.

Aquí interesan únicamente las ideas de polígono, manzana o unidad superior en cuanto por la agrupación pueden formar finca independiente conforme a lo que dispone el artículo 24,1, f) del Reglamento. El conjunto de manzana o manzanas, la posible agrupación de polígonos, etc., da paso a la llamada «unidad parcelaria», que incluso puede estar constituida por «superficies discontinuas» separadas en el espacio, siempre que concurren las circunstancias de integrar núcleo unitario de edificaciones y servicios y ser homogéneas las características de edificación en todo el sector rodeado por otros de régimen distinto (artículo 6,3 del Reglamento y 104,2, apartados a y b de la Ley del Suelo).

Es importante también distinguir entre fincas reparcelables y no reparcelables, que dan paso a otra serie de conceptos como los de la «superficie mínima», «parcela mínima edificable», «parcela mínima reparcelable», etcétera. Para que una finca sea considerada como reparcelable (o, lo que es igual, como parcela mínima reparcelable) es preciso que reúna una serie de requisitos, como son: 1) Que tenga un valor o superficie hábil para que en la reparcelación se adjudique una parcela mínima edificable. 2) Que no suponga un perjuicio económico en los márgenes que señala el artículo 3,4 del Reglamento; y 3) Que no quede excluida del tráfico jurídico por dicha reparcelación. Caso de no cumplirse el requisito primero, se procede a la formación de una comunidad ovluntaria u obligatoria (artículos 7 y 13 del Reglamento y 81,3 d, de la Ley del Suelo).

Debe destacarse también el concepto de parcela mínima edificable que señalará el Plan (artículo 78,1, a, de la Ley del Suelo) o el proyecto de reparcelación (artículo 7,3 del Reglamento), que ostenta como particularidad que los distintos edificios que sobre la misma

puedan construirse adquieren o pueden adquirir independencia en el Registro de la Propiedad, sin necesidad de licencia de segregación y cualquiera que sea la superficie del solar (artículo 7,3 del Reglamento).

El concepto de finca no reparcelable se contiene en el artículo 8,1 del Reglamento (fincas fuera de ordenación, solares o inmuebles históricos, artísticos o de carácter monumental), los cuales, sin embargo, salvo los del último supuesto, están sujetos a indemnización sustitutiva (artículos 36,3 y 45,4 del Reglamento). Especialmente debemos referirnos a los terrenos de dominio y uso público de carácter municipal o estatal, que tienen dentro de la reparcelación un tratamiento diferente o especial que supone la posible subrogación de los mismos por otros dentro de la zona reparcelada (artículo 30 del Reglamento).

- *Otras consecuencias de la reparcelación.*—La finalidad que persigue la reparcelación es la de lograr una nueva organización de la superficie o terreno haciéndola apta o susceptible de edificaciones urbanas.

Ello lleva consigo la posibilidad de la transformación de fincas rústicas en urbanas, de terrenos edificables en parques o jardines, la desaparición de derechos reales o su transformación en créditos, así como, por previo acuerdo con el propietario, la transformación de su derecho de propiedad en un derecho de superficie, de propiedad horizontal o de finca sita fuera de la zona sujeta a reparcelación (artículo 13,3 del Reglamento).

Todos estos fenómenos tienen una decisiva importancia en relación con su reflejo registral y la documentación adecuada a presentar para su eficaz publicidad.

- b. *Proyecto de reparcelación.*—Debemos destacar cómo el expediente que va a dar lugar a que el proyecto de reparcelación se apruebe tiene muy en cuenta la situación registral de las fincas, la relación de los propietarios afectados y la serie de ellos que pueden ser o resultar desconocidos (artículo 20 del Reglamento). Aprobado inicialmente el proyecto de reparcelación, el organismo actuante recaba de oficio o a instancia de parte

certificación de titularidad y cargas de las fincas afectadas (reclamación que puede hacerse cuando la zona está «en estado de reparcelación»), y esta reclamación provoca estos efectos registrales:

- Expedición de certificación y extensión de nota marginal a los efectos del artículo 32 del Reglamento Hipotecario.
- Anotación preventiva de los bienes no inscritos que se cancelará de oficio o a instancia de parte a los tres años de su fecha, sin perjuicio de que el órgano actuante pueda prorrogar la misma por otro plazo igual (artículo 21,2 del Reglamento).

Los efectos de esta nota marginal y de esta anotación los precisa el último párrafo del citado artículo eliminando la necesidad de citación a los titulares adquirentes con posterioridad a la extensión de esos asientos. Por su parte, el artículo 27 del mismo Reglamento establece que la transmisión efectuada con posterioridad a dichos asientos no alterará la situación urbanística de la finca, aplicándose el artículo 7.º de la Ley de Expropiación Forzosa, esto es, no se considera dificultado o impedido el proyecto de reparcelación por esa transmisión, entendiéndose subrogado el nuevo titular en las mismas obligaciones y derechos del anterior. Añade que será necesario en esos casos cumplir lo que dispone el artículo 7.º del Reglamento de Expropiación: la notificación a la Administración.

Deben ser destacados ciertos efectos señalados en el artículo 22 del Reglamento y que suponen relaciones directas con el Registro de la Propiedad. Antes de la aprobación definitiva de la reparcelación, la enajenación de fincas exige previa autorización del órgano actuante, que se otorgará cuando se presten garantías económicas suficientes. La norma en sí parece estar en contradicción con el artículo 21 antes citado y con el 27 del mismo Reglamento que invoca el 7 de la Ley de Expropiación Forzosa, a no ser que se entienda que para que entren en juego los supuestos a que dichos artículos se refieren es preciso la autorización del órgano actuante.

También se necesitan previas autorizaciones para edificar y para la adjudicación parcial de determinadas fincas.

- c. *Procedimiento*.—El Reglamento estudia una serie de problemas de tipo registral enmarcando la materia dentro de lo que llama «efectos del acuerdo de reparcelación»; pero nosotros vamos a tratar de estos problemas bajo la idea de que aún no se ha producido el acuerdo definitivo que apruebe la reparcelación. Puede hablarse de que existe «declaración de una zona en estado de reparcelación», e incluso que se ha producido la «aprobación inicial del proyecto» (debe tenerse en cuenta que esto último lleva consigo lo primero, según el artículo 23 del Reglamento). Pues bien: en el plazo de alegaciones y exhibición de titulación se pueden producir estas situaciones:
- Que los propietarios y titulares de derechos afectados comparezcan y exhiban sus títulos y declaren las situaciones jurídicas existentes (sin omisión dolosa o falsedad) y que sus declaraciones coincidan con la realidad.
 - Que dichos propietarios y titulares cumplan la misma obligación, pero que exista discordancia entre los títulos y la realidad jurídica. En este caso, el «acuerdo de reparcelación» servirá de título para la rectificación registral, salvo que constare en el Registro anotación preventiva de demanda.
 - Que el titular registral no comparezca en el expediente. En este caso se siguen las actuaciones con el Ministerio Fiscal y la nueva finca se adjudica e inscribe a nombre de dicho titular registral, salvo que otro titular acredite mejor derecho, pues, existiendo ese otro titular, puede suceder:
 1. Que dicho titular acredite ser causahabiente del titular registral en virtud de documento fehaciente y que el titular registral comparezca en el expediente y no se oponga. En ese caso se inscribe a favor de dicho titular nuevo.
 2. Que no comparezca el titular registral y el Ministerio Fiscal no se oponga. Se inscribe la finca al que justifique su derecho, siempre que la última ins-

cripción de la finca tenga más de treinta años o aun no teniéndolos, si la justificación se basa en escritura pública.

3. Que no comparezca el titular registral y el Ministerio Fiscal no se oponga, que el asiento contradictorio sea de menor antigüedad y que el titular no prueba traer su derecho del titular registral. Se puede inscribir a nombre del nuevo titular si por el órgano actuante se estima acreditado el derecho. Pero en este caso llevará la advertencia de que no perjudica al posible titular registral, pudiendo cancelarse dicha afección por transcurrir treinta años o por los procedimientos de reanudación de tracto o de resolución judicial firme.

En todos los supuestos citados en el acuerdo y en la inscripción se consignarán, si constaren, las transmisiones realizadas, lo cual supone un caso de tracto abreviado.

- Que exista un posible caso de doble inmatriculación de todo o parte de una finca identificada. En este caso se entenderán las actuaciones con el Ministerio Fiscal y registralmente se extienden las notas correspondientes que prevé la legislación hipotecaria y en el acuerdo de repartición se reservarán a los interesados las acciones oportunas y la adjudicación se hará «a favor de quien acredite mejor derecho» (artículo 28 del Reglamento).
- Que existan fincas no inmatriculadas en el Registro de la Propiedad y cuyo dueño o titular sea desconocido. A este caso se refiere el artículo 35 del Reglamento, disponiendo que las mismas se incluirán en la agrupación, aunque previamente se inmatriculará a favor del órgano actuante (quien habrá pedido la anotación preventiva de que hablaba el artículo 21 del Reglamento). La finca o la cuota parte que corresponda a la finca aportada también se inscribirá a favor del órgano actuante para ser adjudicadas a quien acredite ser su dueño. Transcurridos CINCO años, si la adjudicación es de finca nueva se vende en pública subasta, y si es sólo de cuota puede adjudicarse a alguno de los cotitulares en proporción a su cuota.

Prevé también dicho artículo la existencia de superficies no adjudicadas en la reparcelación por no haberse certificado ni acreditado la titularidad de la aportada. En ese caso quedará formando parte de la finca matriz, y transcurridos cinco años deberá ser enajenada en pública subasta, destinándose su producto a la constitución del Patrimonio Municipal del Suelo.

- d. *Formalización de la reparcelación.*—Dice DÍEZ MONTERO (F. J.) (Parcelaciones y reparcelaciones urbanísticas. Ministerio de la Vivienda, 1968, página 201) que la reparcelación puede formalizarse por dos procedimientos: por certificación administrativa, que deberá protocolizarse notarialmente, y por escritura pública, que habrá de ser aprobada por el órgano actuante, mediante certificación complementaria que acredite la aprobación. Nos vamos a limitar al examen de esta titulación y a sus efectos en relación con el Registro de la Propiedad:

1. *Certificación administrativa del acuerdo de aprobación.* Es uno de los documentos fundamentales a efectos de la realización de operaciones registrales por consecuencia de la reparcelación. De la serie de circunstancias que debe contener—todas ellas pensadas en la inevitable constatación registral—no vamos a detenernos, pues vienen especificadas en el artículo 24 del Reglamento. Solamente queremos destacar cómo ese documento debe contener fundamentalmente la DESCRIPCION de la finca formada por AGRUPACION, que se inscribirá por reparcelación o se inmatriculará, en todo o en parte, en virtud de dicho título a favor del órgano que la apruebe y como trámite formal para las segregaciones, con expresión de los interesados, y cómo se hace constar una especie de estatutos vinculantes para la reparcelación efectuada (artículo 24 del Reglamento).

Este título, prueba fundamental del acuerdo definitivo de reparcelación, provoca varias consecuencias registrales importantes:

- a) El título de reparcelación será suficiente para inmatricular en el Registro las fincas, aunque alguna de las incorporadas no figurara inscrita, siguiéndolo-

se la inmatriculación con la publicación de edictos correspondientes, pero sin las limitaciones del artículo 207 de la Ley Hipotecaria (art. 28 del Reglamento). Aunque el Reglamento no lo dice, la inmatriculación en algunos casos se operará por conversión de la anotación por falta de previa inscripción del artículo 21 del Reglamento.

- b) El título de reparcelación tiene eficacia cancelatoria para provocar la misma acerca de cargas y gravámenes que pesan sobre las fincas aportadas. Todo ello viene especificado suficientemente en el artículo 31 del Reglamento, que trata de la subrogación de cargas y de la posible transformación de las mismas en créditos garantizados.
- c) Dicho título tiene también eficacia inmatriculadora para los excesos de cabida (artículo 24,2 en relación con el 28,8 del Reglamento).
- d) La aprobación definitiva de la reparcelación produce la cesión al Ayuntamiento de todos los terrenos destinados a dominio y uso público municipal, que serán inscritos conforme señalan los artículos 28 y concordantes de este Reglamento. Se opera por compensación entre los antiguos viales existentes y los nuevos (artículo 30 del Reglamento). Debemos destacar cómo la norma del artículo 5.º del Reglamento Hipotecario excluye precisamente de registración a los bienes de dominio y uso público, admitiendo los de servicio público y los patrimoniales, ya sean propios o comunales.

Una vez provocados en el Registro los oportunos efectos y verificadas las correspondientes inscripciones e inmatriculaciones, se procederá a protocolizar el título ante Notario a cuyo distrito pertenezca la zona reparcelada o el que por turno le corresponda (artículo 34,3 del Reglamento). El Notario, a su vez, expedirá para cada propietario copia parcial autorizada del acuerdo de reparcelación, en la que se describirán las fincas y se consignarán la titularidad y cargas, y las circunstancias oportunas (artículo 34,3 y 4 del Reglamento).

2. *Escritura notarial de reparcelación.*—Cabe la misma en dos casos concretos para formalizar la reparcelación. El primero se refiere al supuesto de un solo propietario o varios que se ponen de común acuerdo, y el segundo es el caso de que los propietarios o la entidad urbanística colaboradora, voluntariamente, otorguen escritura pública, en la que deben constar los requisitos y circunstancias del artículo 24 del Reglamento, sometiéndola a la tramitación y aprobación del organismo urbanístico competente.

Pueden insertarse en la escritura los estatutos de la entidad urbanística colaboradora que se constituya, en su caso, por iniciativa de los interesados o imposición de la Administración, y los efectos serán los mismos que determina en general el artículo 82 de la Ley del Suelo, y, en consecuencia, provocará las mismas inscripciones antes citadas.

- e. *Casos especiales de reparcelación.*—Para no prolongar excesivamente esta materia, sintetizo varios supuestos que deben tener su reflejo registral. Unos pueden reputarse como normas generales, pero otros son especialidades propiamente dichas:
- La normalización de fincas que supone la rectificación de sus límites para normalizar la configuración de fincas en superficie inferior a la manzana. Los acuerdos de normalización serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, y producirán iguales efectos que los de reparcelación (artículo 44 del Reglamento).
 - En la reparcelación, todas las obras de urbanización deben ser satisfechas por los propietarios, conforme a la Ley del Suelo en su artículo 114, y que reproduce el Reglamento de Reparcelaciones en el artículo 45,1. Precisamente este artículo arbitra el sistema de fijación de cuotas, que se harán constar en el Registro en virtud de certificación del acuerdo firme del órgano actuante, y que tendrá efecto de carga real.

Cuando excepcionalmente no se haga constar cuota, por no imponerse, o se limitare el acuerdo al apla-

zamiento del pago de la cuota, se consignará esta circunstancia en el título y en el Registro por nota marginal, haciendo constar la cantidad máxima de que responde el respectivo inmueble. Esta afección se pospone a toda garantía constituida para gozar de beneficios otorgados a la construcción de viviendas de protección estatal, y será cancelada al pago de la cuota o por el transcurso de cinco años, si en el Registro no consta nada en contra (artículo 45,7).

- Una especie de hipoteca legal surge en el caso que regula el artículo 45,8 del Reglamento al decir que el órgano actuante puede autorizar la constitución de una hipoteca en garantía de créditos en supuestos distintos de los previstos en el número anterior y, por supuesto, con iguales efectos, lo que daría lugar a muchos problemas de prelación y ejecución.

Podría profundizarse un poco más en todo este entramado legislativo, en el cual quedan aún algunas normas por comentar y reproducir; pero ello nos llevaría a una desmesurada extensión de este trabajo. Creo que todo ello podría provocar otro, comentando muchos puntos que sólo han quedado iniciados.

3. *Indivisibilidad, obligación de edificar y otras consecuencias.*— Una de las consecuencias que la aprobación del plan ofrece, desde el punto de vista registral, es la determinación de las parcelas que han de ser consideradas como mínimas y, por tanto, como indivisibles las que sean iguales o menores que las mínimas. Esta calidad de indivisibles, cuyo perfil conceptual expresa el artículo 78 de la Ley del Suelo, debe hacerse constar por Notarios y Registradores en la descripción de las fincas.

A partir de la aprobación del Plan, Notarios y Registradores deben hacer constar esta circunstancia aunque no conozcan más que su aprobación. No obstante, la Ley prevé un caso especial en el que al Registrador se le debe notificar el carácter de indivisible, y es cuando se trate de una «parcela edificable 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»,

y se otorgase la licencia de edificación. En los demás casos el carácter indivisible debe practicarse de oficio. La doctrina ha explicado diversamente el precepto (21).

La calificación de solar de un terreno urbano vincula al propietario del mismo a la obligación de edificar conforme dispone el artículo 142 de la Ley del Suelo y los correspondientes de la sección primera, capítulo primero, título cuarto de dicha Ley. Ni que decir tiene que esta vinculación obliga a los sucesivos adquirentes, ya que el artículo 143 de la Ley dice que los plazos señalados para la edificación no se alteran aunque durante los mismos se efectuarán varias «transmisiones de dominio». Esta disposición, al carecer de la debida coordinación con la institución que trata de proteger el tráfico jurídico, planteó muchos problemas y ha tratado de ser solucionada a través del Decreto de 5 de marzo de 1964, en el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa, y en cuyo artículo 58, y a través de la nota que se regula, se relaciona y publica esta situación a que se somete al solar (22).

Otras consecuencias que pueden citarse son las que recoge el artículo 47 en orden al uso de los predios, la del artículo 48

(21) F. LUCAS FERNÁNDEZ: *Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística. Su influencia en el Derecho privado*. «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 3 del año 1967, pág. 26, dice que «no acertamos a ver claramente cuál sea la 'ratio' del precepto contenido en este párrafo 3, a menos que la constancia en la inscripción de la finca sirva para advertir a terceros del peligro que pueda suponer la próxima adquisición del carácter de indivisible de la parcela cuando se haga uso de la licencia de edificación. Pero quizá no sea ésta la explicación y posiblemente haya habido un error en su redacción».

J. GONZÁLEZ PÉREZ, ob. cit., pág. 452, dice que: «Suele utilizarse este procedimiento de concentrar el volumen edificable en una parte del terreno con una finalidad fraudulenta: primero, se agota el volumen edificable en una parte del terreno, y más tarde, cuando se ha olvidado la edificación, se segrega el terreno no edificado y se intenta, y logra muchas veces, una nueva licencia, duplicando el volumen admitido. Para evitar estas prácticas viciosas, la ley exige que, en estos casos de concentración de volumen, se haga constar en el Registro de la Propiedad (artículo 78, párr. 3). Es obvio que en los supuestos de segregación de la parte no edificada debe reflejarse el volumen aprovechado, pues es a través de la segregación como se burlan los límites de la ordenación.»

(22) J. REGUERA SEVILLA: *Mecánica de la Ley del Suelo en relación con el Código civil y la legislación hipotecaria*. «Anales de la Academia Matritense del Notariado», t. XIV, pág. 250, apuntó la idea de la necesaria coordinación entre la legislación del suelo, con su obligación de edificar, y el Registro de la Propiedad con la figura del tercer adquirente. Dar preferencia a la Ley del Suelo sobre la base de los arts. 143 y 71 (con su principio de subrogación) frente al art. 34 es poner en entredicho una institución constituida para proteger y encauzar el tráfico jurídico.

que a ciertos edificios e instalaciones permite que se los califique como «fuera de ordenación» y el artículo 50 que, en relación con terrenos no susceptibles de edificación o los calificados como «fuera de ordenación», exige que se haga constar en el respectivo título, dando lugar a la resolución del contrato si se incumple esa obligación; igualmente, en las enajenaciones de terrenos de «urbanizaciones privadas» y los en proceso de urbanización deben hacerse constar las circunstancias que exige dicho artículo, siendo también resolubles si se incumple dicha obligación. El acceso de estos contratos al Registro de la Propiedad y la aparición de un tercero protegido vuelve a poner en tela de juicio la preferencia que haya de darse a la Ley Hipotecaria sobre la del Suelo o a ésta sobre aquélla. La redacción del artículo 71 de la Ley del Suelo, hecha de espaldas o con desconocimiento de la institución registral, sólo podría salvarse pensando que el legislador imponía la subrogación de limitaciones y deberes al adquirente cuando el contrato fuese privado, pues siendo público y haciéndose constar registralmente hubiera sido preciso que dicho artículo hiciese la salvedad en forma de coletilla final diciendo «a pesar de lo dispuesto en la Ley Hipotecaria», con lo cual se hubiera impuesto una excepción muy importante al artículo 34 de dicha Ley, pero las cosas hubieran quedado muy claras.

Ante este panorama se hace urgente una adecuada coordinación entre el planteamiento urbanístico y el Registro de la Propiedad. Esta idea de la coordinación fue apuntada por NARCISO FUENTES (23) y por REGUERA SEVILLA (24), señalando este último autor tres cauces o medios para lograrla:

- La publicidad integradora que se desprende del artículo 35 de la Ley del Suelo, hecha efectiva mediante el «Boletín Oficial del Estado» y de la provincia, debería ser más completa, pues

(23) N. FUENTES SANCHIS: *Registro de la Propiedad y Urbanismo*. Ponencia para el Congreso de Derecho Registral, mayo 1961, pág. 26, que abogaba, como solución posible para evitar estas discordancias, por la aplicación del art. 209 de la Ley del Suelo, diciendo: «Sin necesidad de derogar ningún precepto, sólo con el cumplimiento del art. 209 de la Ley del Suelo, podría evitarse el marasmo; éste dispone que los actos administrativos que se produjeran 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.»

(24) J. REGUERA SEVILLA: Ob. cit., pág. 253.

- presenta como deficiencias la generalidad con que están redactados los anuncios oficiales y la difícil identificación de fincas.
- Comunicaciones de oficio al Registrador de la Propiedad de los actos administrativos que se produjeren en el ejercicio de las funciones reguladas en la Ley del Suelo, que podrán ser anotados e inscritos convirtiendo el facultativo «podrán» del artículo 209 de la misma en el imperativo «deberán».
 - Dar vida a la «cédula urbanística» de que habla el artículo 51 de la Ley del Suelo, modificando la Ley Hipotecaria en el sentido de hacer obligatoria la constancia o referencia de la «cédula» en los documentos presentados al Registro.

Este esquema de medidas coordinativas es un tanto más completo que las posibles «buenas intenciones» legislativas de la Ley del Suelo, pero desde que se propuso hasta la fecha no ha tenido ninguna efectividad real. Soy pesimista en este aspecto, y más si me detengo en esa famosa «cédula urbanística», que lleva el mismo camino del olvido que la famosa «cédula de inscripción» creada por la legislación catastral con valor de título real y que se redujo a letra impresa. Sin perjuicio de dar vida a toda esa serie de medidas que propone REGUERA SEVILLA, creo que los males siguen estando en la base. Seguimos sin un catastro y seguimos sin integrar esta institución dentro del Registro, y así se hace muy difícil caminar en esa teórica manera de reglamentar la propiedad. Sin perjuicio de que esa base lleguemos a alcanzarla algún día, propongo estas medidas de posible coordinación:

1. Asesoramiento imprescindible de uno, varios o una comisión de Registradores en la formación de los respectivos planes de ordenación. Debe pensarse en la irritación que arquitectos e ingenieros tendrían si en la formación de «planes de obras y construcciones» sólo figurasen en la comisión funcionarios públicos encargados de la registración... No propongo mayorías, sino un sistema parecido al que regula la legislación de concentración parcelaria, pero más efectivo y más real.
2. Aprobado un plan de ordenación se hace imprescindible que el mismo sea conocido en todos sus pormenores por el Registrador de la Propiedad, así como que se le acompañe un plano de la zona afectada con la posible especificación de las fincas que quedan excluidas del mismo o de las bases para ser excluidas. Plano que, a su vez, debe tener acogida en todos los institutos que más o menos están relacionados con la contratación de fincas: catastro, registros fiscales, registro de solares, etc.

3. Constatación por nota marginal (¡ya sé que hay muchas notas!) de la calificación del suelo, necesidad de licencia, indivisibilidad, limitaciones genéricas, edificación forzosa, etc., conforme a las normas del planeamiento urbanístico.

Creo que la legislación hipotecaria no es un obstáculo para que la Ley del Suelo desarrolle toda la eficacia estatutaria de la propiedad que reglamenta. Es más, creo que ambas legislaciones deben tener un perfecto encaje. La técnica de la legislación del suelo se adapta perfectamente a los esquemas tradicionales modificativos de fincas para llevar a cabo la constatación registral de los fenómenos urbanísticos. Quizá la Ley Hipotecaria esté rezagada en orden a la reanudación de tracto, inmatriculación y cancelaciones, pero en lo demás está en línea actual, y una prueba evidente de este intento de acercamiento de ambas instituciones es el Reglamento de Reparcelaciones, que ha procurado una coordinación, forzando ciertas situaciones, eso es cierto.

b) *Consecuencias registrales de la falta de planes de ordenación.*

La inexistencia de un plan de ordenación sustrae, por así decirlo, eficacia aplicativa a la legislación del suelo. La Ley rige en todo el territorio nacional, como el Código Civil, pero ello no quiere decir que regule el estatuto jurídico de «todo el territorio nacional», sino solamente el que queda cubierto por la existencia de un plan que lo reglamente.

Dice GONZÁLEZ PÉREZ (25) que el plan de ordenación constituye en la mecánica de la Ley del Suelo la pieza esencial, sin la que no es concebible la acción urbanizadora; pero la realidad nos ofrece, sin embargo, un buen número de municipios que carecen de plan de ordenación. No sólo falta el plan nacional y casi todos los planes provinciales, sino que muchos municipios carecen de su plan general de ordenación. El régimen aplicable en estos casos, sigue diciendo el autor citado, es el que señala el artículo 8.º de la Ley del Suelo, que, al regular los planes provinciales, dispone que los mismos comprenderán «normas urbanísticas para la edificación de todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado», y para cuando no existiese plan ni ninguna norma en el plan provincial, o para cuando, existiendo, sean insuficientes, están las que prevén los artículos 57 y 58 de la Ley del Suelo, es decir, unas normas de ordenación complementarias, subsidiarias del planeamiento (estatales, municipales o comarcales).

(25) Ob. cit., pág. 70.

La realidad, sin embargo, demuestra que estas normas complementarias y subsidiarias tampoco existen, y al no existir dan base para pensar que no pueden entrar en juego todas aquellas normas que son una consecuencia inmediata de aquellos planes aprobados o de la existencia de esas normas subsidiarias. La Ley es bien clara en este punto, pues parte de la distinción entre municipios con plan y sin plan. Para los primeros entran en juego todas las limitaciones, límites y deberes, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA (26), y para los segundos ya veremos lo que sucede, pues no podemos considerar alegremente aplicables los artículos 47 y siguientes sin examinar su posibilidad de vinculación.

No piensa así GONZÁLEZ PÉREZ (27) ni la mayor parte de la doctrina que comenta la legislación del suelo, diciéndonos que el suelo rústico o el urbano, clasificación única admitida para el caso de inexistencia de planes, deben estar sometidos al mismo régimen de los artículos 67 y 69 de la Ley. No obstante, no se argumenta esta opinión diciéndose que, «en principio, el régimen es el mismo. Una vez calificado el suelo de urbano, sea por el procedimiento del artículo 63 (que exige la existencia del plan) o por el del artículo 66 (para las poblaciones que carecen de plan), estará sujeto a idénticas disposiciones: serán aplicables las limitaciones del artículo 67, y será considerado urbano a efectos de valoración (artículos 92 y 93). Existe, sin embargo, un aspecto en que, al menos, resulta dudosa la unidad de régimen: el referente a cesión de viales». Respecto de las fincas o terrenos rústicos, dice el autor: «El régimen jurídico del suelo rústico, con arreglo al artículo 66 (el sin plan), es el mismo régimen que el del suelo rústico definido según el artículo 65, a efectos de limitaciones de uso (artículo 69) y de valoración (artículos 90 y 91).»

Me rebelo contra esta interpretación. Y me rebelo porque me parece un poco fuerte pensar que la Ley hace un esfuerzo para clasificar los terrenos según exista o no plan de ordenación, y este esfuerzo se reduce luego a una consecuencia unitaria. Es como si dijera la Ley: «Aunque clasifico y distingo terrenos, el lector no debe hacer mucho caso de estas clasificaciones porque al final todos los terrenos tienen una misma regulación exista o no plan de ordenación.» Todos conocemos aquel brocardo jurídico que sintetizaba una manera de interpretar la norma: donde la Ley no distingue, nosotros no debemos distinguir. Y pregunto: ¿donde la Ley distingue, debemos nosotros distinguir?

(26) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dictamen sobre legalidad de Ordenanzas municipales*. «Revista de Administración Pública», núm. 50, pág. 315.

(27) Ob. cit., pág. 411.

Entiendo que cuando no existen planes de ordenación el suelo se divide en rústico y urbano. En esto la Ley del Suelo no ha venido a modificar nada, y por ello la normativa aplicable no es la Ley del Suelo, sino el Código Civil y legislación complementaria. El artículo 66 de la Ley del Suelo, que presupone la inexistencia de planes de ordenación, habla de suelo urbano y rústico; pero pienso que este suelo urbano difícilmente puede convertirse en «parcela edificable», esto es, en «solar», si no goza de los mínimos servicios de urbanización realizados—como dice el artículo 63 de la misma Ley—«con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan»; la referencia o remisión que hace el artículo 67 de la misma Ley al 114 (que prevé la cesión de terrenos con arreglo a los planes); la constante referencia al plan que se trasluce en el artículo 69, que, al hablar de terrenos rústicos, da por supuesto su existencia, etc., hacen pensar que esa serie de limitaciones sólo pueden jugar cuando el plan exista.

LUCAS FERNÁNDEZ (28), sin afrontar el problema, considera que en el régimen de terrenos sin plan de ordenación cabe también el concepto de solar o terreno apto para edificar, basándose en el Decreto de 29 de abril de 1959, que aprueba el Reglamento de Arrendamientos Rústicos, y que en su artículo 2.º, número 2, 1.º, parece prever la existencia de solares para las zonas de ensanche o extensión del núcleo urbano.

c) *Qué debemos entender por urbanización.*

FUENTES SANCHÍS (29), abanderado registral sobre temas urbanísticos, citaba a Aristóteles haciendo residir en su *Política* las bases del urbanismo. MARTÍN GAMERO (30), en su tesis doctoral, arranca de más cerca para centrar la palabra urbanismo: GANIVET, en su *Granada la bella*, concluida en 1896, utiliza dicha palabra. Debéis aperebiros que estamos dando la mano a la generación del 98 (31), pero hasta princi-

(28) F. LUCAS FERNÁNDEZ: Ob. cit., pág. 25.

(29) N. FUENTES SANCHÍS: *En torno al urbanismo, política del suelo y Registro de la Propiedad*. «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1963, pág. 449.

(30) A. MARTÍN GAMERO: *Expropiaciones urbanísticas*. Edit. Motecorvo. Madrid, 1967, pág. 37.

(31) JOSÉ LUIS ABELLÁN: *Visión de España en la generación del 98*, habría que incluir en ella a Unamuno, Ganivet, Valle-Inclán, Benavente, Arniches, Blasco Ibáñez, Rubén Darío, Gabriel y Galán, Gómez Moreno, Asín Palacios, los hermanos Álvarez Quintero, Baroja, Azorín, Maeztu, los hermanos Machado y Villaspesa. Sin embargo, Pedro Salinas, en su literatura española del siglo xx (1949), siguiendo el concepto de «generación literaria», de Petersen, afirma la existencia de una generación del 98 compuesta por Benavente, Valle-Inclán, Baroja, Azorín, Antonio Machado, Maeztu y Unamuno...; aceptando el criterio de Petersen, damos por váli-

pios de siglo no entramos en la era del urbanismo. La necesidad de diferenciar lo rústico de lo urbano, con ROCA SASTRE, vendrá después.

La Ley habla en infinidad de artículos (4, 41; 50, número 2; 80; 168, etc.) de «urbanizaciones particulares», proyectos de parcelaciones y otras expresiones semejantes, dando por supuesto el concepto de todas ellas. Volviendo a nuestro diccionario, encontramos un concepto de urbanización: convertir en ciudad o población una porción de terreno o prepararlo para ello. Como también estuve en campamentos de la Milicia universitaria y se me hizo «barrer el campo», a veces con escobas que había que «pintarlas», voy a utilizar una expresión semejante para definir la urbanización: es *asfaltar el campo*.

CHRISTOPHER ALEXANDER, en Munich, julio de 1967, y en su trabajo (32) *La ciudad no es un árbol*, acudiendo al reino vegetal trata de darnos una imagen negativa de la ciudad: la ciudad no es un árbol, y menos un árbol verde y con hojas. La ciudad es un «semientramado», pero no un árbol. Tampoco la urbanización es un árbol, aunque tenga árboles. Es un conjunto de elementos propios de una ciudad (vías, desagües, agua potable, electricidad, jardines, zonas de recreo, paseos, etcétera) y diversas edificaciones construidas en parcelas independientes. La urbanización es una pequeña ciudad a la que se denomina de diversas formas: zona residencial, complejo urbanístico, parcelación urbanística, conjunto parcelado, ciudades urbanizadas, etc.

La urbanización exige un terreno lo suficientemente amplio para comprender dentro del mismo esa serie de elementos que forman su unidad. Queda delimitada por una línea poligonal que comprende dentro de la misma todo terreno sobre el que inciden los elementos constitutivos de ella. La urbanización, en principio, es una finca registral que puede entrar calificativamente dentro de lo que GARFÍA CANTERO (33) llama funcional. La urbanización implica una especie de unidad, quizá orgánica, que no se pierde por el hecho de que sucesivamente se vayan formando parcelas con carácter de fincas independientes y con derechos y obligaciones frente a lo que hemos de denominar elementos comunes de la urbanización (viales, servicios, parques, etc.). Es más: la idea de urbanización lleva consigo la de parcelación o distribución del terreno en pequeños espacios que, al pasar a la propiedad particular de dife-

do el grupo de Salinas, si bien excluyendo del mismo a Benavente, que sólo superficialmente tiene contactos con el 98, e incluyendo a Ganivet, cuya problemática continuó y desarrolló posteriormente todo el grupo.

(32) CH. ALEXANDER: *La ciudad no es un árbol*, publicado en «BAUEN UND WOHNEN», Munich, julio 1967, núm. 7, págs. 283 a 290.

(33) G. GARCÍA CANTERO: *La finca funcional en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*. «Revista de Derecho Privado», 1965, pág. 1114.

rentes dueños, forman fincas independientes, aunque subordinadas a una normativa que rige el complejo urbanístico en que están ubicadas.

La proyección registral que la urbanización presenta frente a la forma de reflejarse en los asientos del Registro de la Propiedad, ofrece en su problemática diversos caminos: a) Se discute si es una propiedad horizontal «tumbada», como ingeniosamente la ha calificado SAPENA TOMÁS (34). b) Se especula si es una comunidad análoga en su regulación a la de aguas del artículo 71 del Reglamento Hipotecario. c) Se aventura si estamos ante una «unidad orgánica» parecida a la explotación agrícola del artículo 44 del Reglamento Hipotecario. d) Se intenta incrustarla analógicamente en la normativa de los cotos mineros del artículo 67 del Reglamento Hipotecario. La problemática no hubiera existido si el legislador hipotecario hubiese tenido el atrevimiento y la intuición de haber añadido un pequeño párrafo a los artículos 8.º de la Ley o 16 del Reglamento. Antes de abordar este problema es preciso contemplar la urbanización en una triple dimensión.

II

LA URBANIZACION DENTRO DE LA LEY DEL SUELO

Premisa fundamental es la de que cuando exista plan de ordenación, toda urbanización que se pretenda realizar queda dentro de la normativa de la Ley del Suelo, con toda esa serie de limitaciones, licencias, obligaciones, etc., que afectan, como hemos visto, a los terrenos urbanos, de reserva urbana, solares y rústicos.

De entre la infinidad de problemas que surgen en torno a esta figura debemos o queremos destacar aquel que especula sobre la clase de terreno en que puede construirse la urbanización. Cuatro son sus posibilidades conforme a la clasificación legal. SAPENA TOMÁS (35) descarta el suelo urbano y el de reserva urbana, ya que el primero, en cuanto a su construcción y determinación de vías públicas, jardines y parques, está sujeto al plan de ordenación, sin que quepa reglamentación privada, aunque la urbanización se lleve a cabo por gestión privada en su forma

(34) J. SAPENA TOMÁS: *Problemática de las urbanizaciones privadas*. «Revista de Derecho Notarial», 1967 (57-58), pág. 63, y «Anales de la Academia Matritense del Notariado», t. XVI, pág. 487.

(35) Ob. cit., pág. 491.

de cooperación, compensación o cesión de viales. Respecto del segundo viene a ser un suelo urbano en fase expectante, y su construcción y destino ha de sujetarse al plan general. Queda, pues, reducida la urbanización al suelo rústico. No obstante, el mismo SAPENA confiesa que «al igual que en una manzana el patio de luces interior es de disfrute exclusivo de las fincas que la rodean, pudiendo los titulares de uno y otros fijar su utilización por los ocupantes de éstas, nada empece a que, respetando el destino de los terrenos adscritos a un servicio público, en los solares de propiedad particular se delimiten otros para el servicio exclusivo de los titulares o usuarios de la zona, a salvo siempre las normas del plan de ordenación urbana. Y así crear calles particulares, zonas deportivas, zonas de juegos, etc.».

La evidente duda que plantea la opinión anterior se ve reflejada también en FUENTES SANCHÍS (36), quien tenía sus reservas en orden a las urbanizaciones sobre terrenos urbanos, ya que al comentar el artículo 67 de la Ley del Suelo destaca la frase «explotación del suelo», que el mismo artículo utiliza, calificándola de anfíbológica y preguntándose si cabría en esa frase la posibilidad de una urbanización sobre suelo de reserva urbana.

Suponiendo que solamente sobre el suelo rústico es sobre el que puede actuar la urbanización, es decir, sobre el único que puede constituirse una urbanización de carácter privado, se hace muy preciso y urgente destacar cómo el mismo, al tratar de ser urbanizado, está sujeto, por ser suelo rústico incluido dentro de los planes de urbanización u ordenación, a las limitaciones que en orden a la construcción señala el artículo 69 de la Ley del Suelo:

- a) No puede ser edificado más que en un metro cúbico por cada cinco cuadrados. Los planes no pueden rebasar estos límites, y las excepciones no cuentan para las urbanizaciones.
- b) La división, parcelación y obra nueva exige licencia municipal, por el juego de los artículos 79 y 165 de la Ley del Suelo. Aparte de ello es preciso tener en cuenta que también tiene aplicación la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y 14 de abril de 1962.
- c) Los tipos de construcciones deben ser adecuados a su condición aislada, y quedarán prohibidas las edificaciones características de las «zonas urbanas», y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto.

(36) N. FUENTES SANCHÍS: Ob. cit., pág. 492.

Al llegar a este punto es preciso poner un poco en entredicho la tesis de SAPENA y brindaros aquella famosa frase de GONZÁLEZ PALOMINO (37), referida al drama del cumplimiento de las leyes, y que a su juicio deben reunir una serie de notas que pueden resumirse en el anagrama de la palabra CAFE: cortas, antiguas, flexibles y escasas.

La citada norma imperativa, que considero difícilmente superable por los planes de ordenación, dicen que tiene un escape en la misma Ley del Suelo, pues el artículo 9.º, párrafo 1, apartado e) de la misma, al hablar de los planes generales y de su contenido, dice que deben contener la «delimitación del perímetro urbano, para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en suelo rústico».

CHINCHILLA RUEDA (38), al enfocar el problema de las parcelaciones urbanísticas y situarlas también en suelo rústico, deslinda las tareas hipotecarias, simplificándolas enormemente. Aparte de los problemas no resueltos en nuestro Derecho por la falta de conceptos dentro de las cosas complejas, pertenencias, accesorios y partes integrantes, señala las siguientes fases en la inscripción de las urbanizaciones privadas:

- 1.^a Como en toda urbanización existen dos partes, la destinada a la edificación y la destinada a viales, es preciso una segregación de la parte destinada a construcciones urbanísticas.

En esta inscripción de segregación se harían constar los motivos, los oficios aprobatorios de la parcelación, las ordenanzas, especificación de zonas edificables y señalización de manzanas.

- 2.^a La segunda parte es la descripción del resto de la finca matriz, que está integrada por los «diseminados», o sea, aquellas partes que han de ocupar los jardines, viales, etc.

Estos viales y zonas diseminadas en su día han de ser terrenos de «propiedad municipal» y de uso público, aunque limitado éste «a los habitantes de la urbanización». Su vinculación a la urbanización se realiza en virtud de una servidumbre predial que en su día se «convertirá» en servidumbre administrativa o legal.

- 3.^a El estatuto jurídico de la urbanización tendría su acceso al Registro a través de la semejanza con la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960.

(37) J. GONZÁLEZ PALOMINO: *Estudios de arte menor*, vol. I, Apéndice Navarro al Prólogo. Universidad de Navarra, 1964, pág. 120.

(38) R. CHINCHILLA RUEDA: *La parcelación de fincas rústicas con fines urbanísticos y sus problemas*. «Revista de Derecho Español y Americano», año XI, 2.ª época, Madrid, octubre-diciembre 1966, págs. 139 a 151.

Discrepo en varios puntos de lo sostenido por CHINCHILLA, y considero que pueden apuntarse esta serie de fases en la urbanización con su posible proyección registral:

- a) La primera operación registral que exige toda urbanización es la «delimitación» de la finca sobre la cual se ha de construir. Lo normal es que la inscripción de la «finca orgánica» que ha de contener en su día la urbanización se forma por agrupación de otras varias o se produzca por una segregación de una finca de gran extensión, que va a permitir formar en ella el núcleo residencial. Que esté o no previamente inscrita la finca o las fincas, que en vez de hacerse las inscripciones al proyectarse la urbanización se hagan cuando se trate de inscribir las obras nuevas, etc., sólo hacen multiplicar los supuestos que puedan presentarse.
- b) El segundo momento, que puede coincidir con el de la declaración de la obra nueva, es el de la segregación de parcelas sobre las que se describen las obras realizadas o que se hayan de realizar en su día, formándose así fincas independientes, en las que se harán constar las cargas, los derechos y las obligaciones que les afecten.

Por lo que se refiere a las cargas y los derechos que estas parcelas deben soportar y tener frente a otras o a los elementos comunes, se suele solucionar doctrinalmente a través de la constitución de servidumbres prediales. El tema se escapa un poco de nuestro propósito, pero conviene apuntar una serie de opiniones de esa abundante bibliografía que sobre el mismo existe (39). LA RICA, en su estudio sobre *La confusión de derechos* (Estudios de Derecho Civil en honor del profesor Castán, tomo I,

(39) J. BATISTA MONTERO RÍOS: *La servidumbre en favor de edificio futuro y la adquisición de apartamentos en el edificio a construir*. «Revista de Derecho Privado», 1962, pág. 189.

J. BONET CORREA: *La servidumbre en favor del edificio futuro y la adquisición de apartamentos en el edificio por construir*. «Revista de Derecho Notarial», 1961 (núms. 33 y 34), pág. 247.

F. LUCAS FERNÁNDEZ: *La contratación sobre edificio futuro. Especial consideración del contrato de aportación de solar a cambio de pisos en el edificio a construir*. «Revista de Derecho Notarial», 1967 (56), pág. 277.

J. MACHADO CARPENTER: *Servidumbre en beneficio del edificio futuro y la adquisición de apartamentos en el edificio por construir*. «Estudios de Derecho Civil» de Edit. R. D. Privado, año 1962, pág. 402.

F. MONET ANTÓN: *Problemas de técnica notarial en la adquisición de pisos y locales en edificio por construir*. Conferencia del Colegio Notarial de Valencia el día 8 de junio de 1963. Separata. Valencia, 1967.

Universidad de Navarra, 1969), dice que ROCA SASTRE (40) trata del problema con maestría considerando imposible la constitución de servidumbre en «cosa propia» conforme a la regla *nulle rei sua servit*, y no considera aplicable para hacerlo posible la doctrina del artículo 541 del Código Civil, pues éste exige la existencia de un signo aparente. Al discutirse la ponencia, los Registradores BATALLA y ROGER defendieron la posibilidad de constituir servidumbre bajo condición suspensiva, criterio que parece sancionado actualmente por el Código Civil italiano, al admitir la constitución de una servidumbre para asegurar a un predio una «ventaja futura», si bien esta constitución no tiene efecto sino desde el día en que el edificio se construye o el edificio se enajena.

SÁNCHEZ VELASCO (41), uno de los últimos autores que sobre este punto han opinado, parte de la base de que así como el dominio y los derechos reales que sobre el mismo pesan deben ajustarse a la teoría del título y el modo en su constitución, existen ciertas excepciones a dicha norma, y así las servidumbres prediales no necesitan más que el título (artículo 537 del Código Civil), para concluir que las servidumbres sobre y a favor del edificio no construido, como pacto accesorio a otro principal, es inscribible aunque sea condicional, por aplicación del artículo 9.º, número 2 de la Ley Hipotecaria, sucediendo lo mismo con la servidumbre sobre o a favor del edificio no construido, como contrato autónomo, si en la escritura se reflejan los requisitos exigidos por el artículo 9.º de la Ley Hipotecaria y 51 del Reglamento, aunque su ejercicio y uso se realice cuando se den los presupuestos de eficacia, o sea, la construcción del edificio. Utiliza como argumento, ya apuntado por MACHADO CARPENTER (42), el artículo 546 del Código Civil, en el que se habla de «revivir» la servidumbre, si el estado de los predios permitiera usar de ella.

Respecto de las obligaciones que les afectan y que se reflejan en los estatutos, la doctrina no duda en aplicar la técnica de la Ley Hipotecaria en orden a la propiedad horizontal.

(40) J. M.ª ROCA SASTRE: *La servidumbre predial como cauce adecuado del acceso registral de las limitaciones urbanísticas*. Ponencia del Congreso Registral de 1961.

(41) H. SÁNCHEZ VELASCO: *Constitución de servidumbres en edificio a construir. Su proyección registral*. Conferencia pronunciada en el Seminario de Derecho Hipotecario de Valladolid-Salamanca y publicada en «Revista de Derecho Notarial», 1969 (LXIII), pág. 231.

(42) Ob. cit., pág. 402.

- c) El resto de la finca matriz, constituido por ese terreno discontinuo que está destinado a formar los viales, jardines, zonas comunes, parques, secciones de deportes, etc., es preciso describirlo minuciosamente; pero en lo que no estoy de acuerdo es que ese terreno que se reserva en propiedad el urbanizador o constructor pase en su día a ser de *dominio público* en su acepción de «uso público».

Si esto sucede, desaparece, por así decirlo, el complejo que sostiene la urbanización. Todo el esfuerzo doctrinal para «tumbar» la propiedad horizontal se viene abajo, pues si los elementos comunes pasan a ser propiedad del dominio público en su cualidad de uso público, deja de tener efecto el estatuto que la regula para dar paso a las normas municipales, locales y administrativas que rigen el régimen de la propiedad. El terreno irregular, debidamente segregado, que constituye la parte común de la urbanización, al convertirse en de «uso público», plantearía el grave problema de tenerlos que desinscribir, conforme al artículo 6.º del Reglamento Hipotecario, y, en consecuencia, ya no cabe hablar de servidumbres administrativas sobre terrenos de uso público. Los propietarios de las parcelas y de las edificaciones realizadas sobre las mismas ostentarían el mismo derecho sobre estos viales y jardines que cualquier otro ciudadano.

- d) La enajenación de parcelas. Como la segregación para formar finca independiente ha de hacerse en escritura pública, si se quiere plena seguridad en la adquisición para ser reflejada registralmente, sólo contemplamos los supuestos recogidos en dichas escrituras, prescindiendo del documento privado, tristemente frecuente:

- Si la enajenación es anticipada, esto es, de terrenos en proceso de urbanización, deberán consignarse los compromisos que el propietario hubiera asumido en orden a los mismos, es decir, el de conseguir la calificación de solares. Su infracción da derecho a la resolución del contrato por el adquirente en el plazo de un año desde la fecha del otorgamiento de la escritura, así como a la indemnización de perjuicios y daños causados.
- Si es de terrenos ya urbanizados deberá hacerse constar la fecha del acto de aprobación y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los ad-

quirentes, las licencias municipales y la subrogación en todos los compromisos que el anterior propietario, es decir, el transferente, haya contraído con las corporaciones públicas, pues aunque esta subrogación parece imponerse coactivamente por la Ley en su artículo 71, considero decisivo hacerla constar en la correspondiente escritura pública e inscripción a efectos de desvirtuar la buena fe de un posible tercer adquirente protegido (artículos 50 y 71 de la Ley del Suelo).

Igualmente contendrá las afecciones gravámenes, derechos y sometimiento a los estatutos de la urbanización, así como el carácter de indivisible si lo fuera (artículos 43 y 78 de la Ley del Suelo).

Tanto en un caso como en otro, los Notarios y Registradores deberán exigir la licencia administrativa que autorice la parcelación o reparcelación, ya que su falta impide calificar de solares a los lotes resultantes de la parcelación o reparcelación (artículo 79 de la Ley del Suelo).

III

LA URBANIZACION EN EL DERECHO TURISTICO

La clasificación de terrenos que la Ley del Suelo aporta en su normativa se ve enriquecida, o complicada, con una nueva clase de los mismos: «*suelo turístico*». Viene así perfilado por la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional y su Reglamento de 23 de diciembre de 1964. Esta legislación, debemos anticiparlo, está en conexión con la legislación del suelo, aunque, lo mismo que ésta, tiene el gran fallo de no coordinar sus normas con las que rigen el aspecto registral inmobiliario. ALVAREZ ROMERO (43) ya advertía, al comentar la Ley, que en ella no existía ni una sola referencia al Registro de la Propiedad, pero esta ausencia—según diciendo—no supone desconocimiento de la institución, pues no era necesaria ninguna indicación especial, ya que las normas hipotecarias no se dirigen

(43) J. ALVAREZ ROMERO: *Ley sobre centros y zonas de interés turístico nacional y el Registro de la Propiedad*. Instituto de Estudios Turísticos, vol. II. Madrid, 1965 (Curso de Conferencias de Tarragona, 1964), página 97.

al contenido de las relaciones inmobiliarias, sino a su garantía y publicidad. El Reglamento hace una indicación especial en su artículo 64 a la legislación hipotecaria, aunque, como veremos, es genérica y discutible.

Con ello, naturalmente, no se agota la legislación turística en estos puntos, pues, como cita MARTÍN FORNOZA (44) en un trabajo sobre el aspecto turístico, hay que recoger la Ley de Competencia en materia turística de 8 de julio de 1963; el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas de 14 de enero de 1965; la Orden de 20 de noviembre de 1964 sobre Registro de Empresas y Actividades Turísticas; la Orden de 28 de julio de 1966 sobre ordenación turística en los campamentos de turismo; la Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico no hoteleros; la Orden de 28 de julio de 1968 sobre campamentos turísticos y la de 28 de octubre del mismo año sobre Ciudades en Vacaciones, así como las que regulan el estatuto de directores de empresas turísticas, etc.

Aquí vamos a concretarnos a la primera para hacer alguna alusión marginal a otras, concretamente a la que regula las Ciudades en Vacaciones. Debemos anticipar que la finalidad de esta normativa es la ordenación turística del territorio patrio a través de la planificación y desarrollo de las zonas o centros de interés turístico nacional, conforme a preceptos precisos, pero con la suficiente elasticidad, de manera que haga posible esta declaración y la consiguiente aplicación de sus beneficios, siempre que concurren razones que así lo aconsejen. En suma, la finalidad de esta Ley es la formación de un plan de ordenación de promoción urbana (centros) o de promoción territorial y urbana (zonas) cuyo examen y aprobación, según dice BLAS PIÑAR (45), una vez dictaminado el de promoción turística, corresponde a la Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda (artículos 12 y 20 de la Ley y 42 y 65 del Reglamento).

MONGE SERRA (46) destaca la colaboración entre el Ministerio de la Vivienda y el de Información y Turismo, resaltándose en la Ley de Centro y Zonas Turísticas una discriminación en los planes de promoción turística que promueven, ordenan y vigilan las actividades turísti-

(44) M. MARTÍN FORNOZA: *El acto turístico. Estudio sobre un proyecto de Ley de competencias en materia turística*. Publicado en «Estudios Turísticos», núm. 1. Madrid, 1969.

(45) B. PIÑAR: *Derecho turístico inmobiliario: problemas de titularidad, documentación y servidumbres*. «Anuario de Derecho Civil», año 1966. página 315.

(46) L. MONGE SERRA: *Planteamiento urbanístico*. «Temas de Urbanismo». Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969, pág. 17.

cas, y los de ordenación urbana. DE LOS MOZOS y SAINZ DE ROBLES (47) ponen de relieve cómo la planificación turística se desenvuelve en dos fases: Plan de la Zona o Centro turístico—es decir, planeamiento turístico propiamente dicho—y Plan de Ordenación Urbana y Territorial referente al mismo. Se plantea así una duplicidad de planes, acaso innecesaria de haber meditado detenidamente que el planteamiento con vistas al turismo (protección del paisaje, monumentos, etc.) hubiera podido desarrollarse con arreglo a las disposiciones de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (artículos 2-1, c), artículos 13 y siguientes, sobre todo. Pero lo que la Ley ha querido destacar es, precisamente, la subordinación de todos y cada uno de los datos a tener en cuenta, a la finalidad turística. Por eso los Planes de Ordenación Urbana son elaborados tras la aprobación del Plan del Centro o de la Zona de «interés turístico» nacional y están completamente subordinados a las prescripciones y previsiones de éste. La Ley prevé (artículo 11,3) que cuando haya de iniciarse la confección de un plan se tenga en cuenta los ya existentes—urbanísticos, monumentales, de obras públicas—y se procure observar la oportuna coordinación; pero se advierte con claridad que el diseño de todo el texto reside, en último caso, en que el planteamiento anteriormente existente se coordine—o subordine—a la finalidad turística emprendida.

La Ley del Suelo intuyó con curiosa anticipación esta posible coordinación de legislaciones expresando formalmente la posibilidad del «fomento del turismo» en el artículo 15. También, con criterio protector para ese fenómeno que posteriormente se convirtió en masivo, decía en su artículo 69 que el suelo rústico y sus limitaciones podían tener ciertas excepciones en reconocimiento de ciertas construcciones que desarrollan «un fin turístico».

La legislación de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional maneja dos conceptos que se nos antojan amplio y restringido: la zona y el centro turístico. La zona, según el artículo 14 de la Ley y 9 de su Reglamento, comprende o puede comprender varios centros turísticos. El centro turístico o de interés turístico es «aquella o aquellas áreas delimitadas del territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicio e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento (artículos 2,1 de la Ley y 4.º del Reglamento). Para que tales centros creados o por crear sean declarados como de interés turístico se exige:

(47) J. L. DE LOS MOZOS y F. C. SAINZ DE ROBLES: *Limitaciones y modificaciones de los derechos reales inmobiliarios por razón de turismo*. «Revista de Derecho Urbanístico», año II, 1968, núm. 6, pág. 41.

- a) Tener capacidad máxima de 500 plazas en alojamientos turísticos, computándose las existentes en albergues, hoteles, *bungalows*, apartamentos o establecimientos similares.
- b) Extensión superficial «continua» no inferior a 10 hectáreas. El artículo 2.º de la Ley considera que este requisito puede ser dispensado a juicio del Gobierno en casos excepcionales.

BLAS PIÑAR (48) comenta este requisito de la continuidad diciendo que si bien en el momento de la iniciación del expediente para su declaración de interés turístico no es precisa la continuidad, sí lo es en el momento de su declaración por haberse producido una desafectación de los bienes de dominio público que impidían la continuidad o por la concesión sobre ellos de un derecho de uso y disfrute.

Pensando en un posible reflejo registral del centro como finca unitaria, la falta de continuidad no sería obstáculo que lo impidiese, pues es viable considerar que el fin turístico que anima la idea del centro supone un aglutinante análogo al de la unidad orgánica de que habla la Ley Hipotecaria. No piensa así ALVAREZ ROMERO (49), ya que dice que la hipotética discontinuidad de los terrenos de un centro sería obstáculo para su consideración unitaria, incluso a los efectos registrales, pues la afectación de los mismos al fin turístico no les dotaría de la necesaria conexión orgánica. Por ello, debemos entender que el espíritu de la Ley impide aceptar la interpretación extensiva para evitar que en los espacios intermedios de las parcelas no colindantes existan edificios, instalaciones, etc., que desvirtúen el complejo turístico del centro, que se desnaturalizaría fácilmente.

La opinión de ALVAREZ ROMERO es anterior a la publicación del Reglamento, y en éste parece prevalecer su criterio, pues el artículo 5.º, b), exige que la extensión superficial sea «continua»; pero no debemos olvidar que esta circunstancia puede dispensarse para el Gobierno en casos excepcionales y que, conforme al Reglamento citado, hay que demostrar el estado y la situación jurídica de los terrenos, indicando las «áreas propias», las «aportadas», las de «posible expropiación», las «propiedades públicas», las «servidumbres», etc. (artículo 25, c]), lo cual parece indicar que la superficie no necesita ser continua, destruyéndose así el pretendido espíritu legislativo, que

(48) Ob. cit., pág. 318.

(49) C. J. ALVAREZ ROMERO: Ob. cit., pág. 102.

tampoco aparece muy claro cuando se habla de «áreas delimitadas». Entiendo que el sistema de «enclaves» pertenecientes a particulares, a zonas públicas, etc., permite alterar esa superficie que se exige sea continua, dificultando así la creación de estos centros. La opinión de BLAS PIÑAR nos parece más ajustada a la normativa.

- c) No estar incluidos en los «cascos urbanos» (frase parecida a la legislación arrendaticia rústica, que habla de «núcleos urbanos», artículo 2.º del Reglamento de 29 de abril de 1959) y que aclara el artículo 7.º del Reglamento especial de Centros y Zonas turísticas, diciendo: «Se entenderá por casco urbano el área comprendida por los sectores urbanizados, a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie de cada polígono.» No obstante, esta exigencia tiene las excepciones que señala el artículo 2.º de la Ley en su párrafo 3.º: cuando topográfica o geográficamente aparezcan delimitados y cuando se trate de conjuntos monumentales o de sectores históricos o artísticos.
- d) Cuando el solicitante de la declaración de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional sea un promotor de obras, instalaciones o servicios de carácter turístico, tiene que probar que «dispone o puede disponer» de terrenos necesarios a los fines de la expresada declaración (artículo 7,3 b] de la Ley), mediante la presentación de los títulos de propiedad a su favor, opciones de compra o documento fehaciente suscrito por los titulares de los terrenos autorizando su disposición (artículo 23 del Reglamento), añadiendo el artículo 25 que se detalle el estado y situación jurídica de los terrenos, indicando las áreas propias, aportadas, de posible expropiación, propiedades públicas, servidumbres, etc. Por su parte, el Modelo 8-1 que inicia el expediente exige la constatación de los terrenos y hectáreas en propiedad, aportación, en trámite de adquisición, en solicitud de uso y disfrute, en posible expropiación.

ALVAREZ ROMERO y BLAS PIÑAR (50) afrontan el estudio de la justificación de esta titularidad dispositiva y van solucionando la serie de problemas que presenta (necesidad de consentimiento «uxoris», casos de indisponibilidad objetiva, prohibiciones de disponer, etc.), para concluir, y en eso estoy con

(50) Ob. cit., págs. 322 y 102, respectivamente.

ellos, que es preciso que las escrituras públicas de dominio, las de opción, las de constitución de gravámenes (como el derecho de superficie), etc., estén debidamente inscritas en el Registro de la Propiedad, acompañando a las mismas una certificación registral de la libertad de cargas, sin que sea suficiente la escritura con la nota de la inscripción. Si la urgencia de la declaración del interés turístico lo exigiese, podría condicionarse la declaración a la previa inscripción registral.

Aparte de estos problemas de titularidad brevemente resumidos, citaré otros dos que a mi juicio se presentan en la contemplación del centro de interés turístico en relación con el Registro de la Propiedad:

a) *Inscripción del Centro de Interés Turístico*

¿Se puede inscribir el centro como finca independiente? Hemos visto que el mismo está formado por un conjunto de fincas sitas dentro de un área delimitada con una superficie que el Reglamento exige sea «continua» y sometidas a una ordenación urbana. Por previa agrupación de todas las fincas inscritas componentes del posible centro turístico, puede formarse una finca que se identifique con el centro a semejanza de lo que ocurre con lo que hemos definido como «urbanizaciones».

Los posibles inconvenientes jurídicos que para la agrupación pueden presentar los bienes de dominio público (playas, montes, ríos, etc.) o los de dominio particular existentes en el área del centro turístico creo que deben ser salvados, a pesar de la exigencia de continuidad especificada por el Reglamento, a base de la técnica de los «enclaves» utilizada por la legislación de montes y que permite constatar los derechos enclavados sobre los cuales, en su día, puede autorizarse la constitución de un derecho de superficie, una concesión de uso y disfrute o la posible expropiación de los terrenos cuando, conforme al artículo 87, 3, f) del Reglamento, los propietarios de los terrenos no hubieran seguido o emprendido a ritmo normal las obras necesarias para su utilización, conforme al Plan de Ordenación.

Admitiendo esta inscripción unitaria del centro como finca independiente, podría darse cumplimiento registral con plena efectividad a la mención que es preciso realizar por Notarios y Registradores en la enajenación ulterior que se haga de fincas rústicas o urbanas, sitas dentro del centro, de que las mismas quedan sujetas a las limitaciones y beneficios que comporte la declaración del centro de interés turístico (artículo 74 del Reglamento).

Puede plantear cierto problema registral el hecho de que el centro se encuentre situado en el territorio de dos o más provincias. El Reglamento no sólo prevé este caso para el supuesto de zona turística (artículo 14, 2, b), sino que también para el centro especifica el supuesto (artículo 24, 1). Entiendo que debe seguirse en estos casos la técnica registral de una inscripción principal y otra u otras de referencia al estilo de la normativa reglamentaria de los artículos 60 y siguientes referente a las concesiones de ferrocarriles, minas y obras públicas. Así como para determinar el Registro competente en esos casos se utilizaba el criterio de el «registro a que corresponda el punto de arranque» (artículo 60) o el que corresponda «a la situación del punto de partida para la designación de rumbos» (artículo 67), aquí creo que puede entenderse resuelta la competencia registral para reflejar la inscripción principal a favor de aquel Registro en cuyo distrito hipotecario «radique la mayor superficie del área», conforme resuelve el artículo 24, 1 del Reglamento en orden a la presentación de solicitudes. Realmente es la misma solución que da la Ley Hipotecaria en el artículo 210, 1 en su tercer disyuntiva (51).

b) *Inscripción de las enajenaciones posteriores*

Así como el Reglamento exige una superficie *continua* para la declaración de Centro de Interés Turístico, luego admite que la misma deje de ser continua al permitir la enajenación posterior de las fincas rústicas o urbanas en que, por motivo de la ordenación, se hubiera dividido o parcelado el Centro. Realmente, más que permitir, lo que hace es presuponer la enajenación en el artículo 64 del Reglamento y a los efectos que indica.

Para que la enajenación y consiguiente inscripción en el Registro de la Propiedad pueda llevarse a cabo deben observarse los siguientes requisitos:

- Cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley del Suelo, pues no hay que olvidar que en el Plan de Ordenación

(51) Otra repercusión que la legislación de centros y zonas turísticas puede tener en orden al Registro de la Propiedad es la posible prohibición o restricción de edificaciones en el centro o zona turística que se pretende declarar hasta la aprobación del respectivo plan de ordenación. Estas restricciones o prohibiciones no podrán tener una duración de más de seis meses y su publicidad minuciosa en el «Boletín Oficial del Estado» hace inútil su constatación registral. En este sentido pueden verse los arts. 8,1 de la Ley y 28 y 29 del Reglamento.

urbana debe redactarse con arreglo a lo dispuesto en esa Ley, ya que así lo dice el artículo 42 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico.

- Licencia administrativa de parcelación, reparcelación y obra nueva conforme a los artículos 79 y 165 de la Ley del Suelo.
- Sometimiento a las limitaciones y beneficios que comporte la declaración de Centro de Interés Turístico (artículo 64 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico).
- Constatación del carácter indivisible caso de que en la finca que se enajene recaiga esa nota.

No obstante, urge advertir que la declaración de interés turístico del Centro o de la Zona lleva aparejada una serie de efectos; entre los que ahora interesan es el otorgamiento de las licencias administrativas que se soliciten, las autorizaciones que procedan en ciertos casos y la autorización a favor de extranjeros para la adquisición de esos bienes conforme a las Leyes de 1935 y 1962. Así resulta del artículo 62 del Reglamento de Centros y Zonas de Interés Turístico, y del cual parece deducirse que no cabe, en estos casos, por parte de las autoridades que deben autorizar esos actos pronunciarse en sentido negativo: la declaración de interés turístico comporta la autorización si se solicita (52).

c) *«Ciudades en vacaciones o poblado en vacaciones»*

Otra de las normas que en el ordenamiento turístico debe ser tenida en cuenta, en sus relaciones con el Registro de la Propiedad, es la que regula las llamadas «Ciudades de vacaciones o poblados de vacaciones» (según Orden de 28 de octubre de 1968). La ciudad o el poblado de vacaciones es considerado como un todo o como una unidad orgánica y clasificado como establecimiento o establecimientos de empresas turísticas a los efectos administrativos correspondientes.

(52) También debe tenerse en cuenta el artículo 38 de la Ley de 28 de diciembre de 1963 del Plan de Desarrollo, en la cual se dice: «Aquellos proyectos de hoteles o urbanización y centros turísticos en general, cuya realización sea aprobada por el Ministerio de Información y Turismo, llevarán anexos el otorgamiento de la autorización a que se refiere el Decreto-Ley de 22 de marzo de 1962 para la adquisición de fincas rústicas por extranjeros en cuantía superior a la establecida por el mismo, como también el otorgamiento de la autorización para la adquisición de bienes por extranjeros, exigida por la Ley de 23 de octubre de 1935, sin perjuicio de las servidumbres establecidas y de las competencias específicas que las afectan.»

La ciudad o el poblado de vacaciones, desde el punto de vista registral, debe ser considerado como una finca sujeta a una urbanización interior con su reglamento correspondiente. No otra cosa cabe deducir de las condiciones que establece el artículo 15 de la citada Orden:

- Cerramiento por accidentes naturales o artificiales de toda el área que la ciudad o el poblado comprenda.
- Un 15 por 100 de zonas verdes.
- Edificaciones que no podrán exceder de la tercera parte del área total.
- Viales sólo utilizables por pequeños vehículos de servicio interior.
- Otras condiciones sobre dependencias, instalaciones urbanísticas.

Deslindamos brevemente los dos problemas que a nuestro juicio puede plantear la inscripción de dichas entidades:

1. *Inscripción de la constitución de la ciudad o el poblado.*

Creo que la inscripción debe ser única para esta especie de finca que cabe considerarla como una físicamente o formarla jurídicamente como tal, a base de sucesivas agrupaciones de las parcelas correspondientes. La titularidad que no puede ostentarla ni corporación ni organismo público, debe corresponder a personas naturales o jurídicas, incluidas las extranjeras, aunque el problema es si éstas pueden o no llegar en su participación al cien por cien que autoriza el Decreto de 18 de abril de 1963 (53).

En dicha inscripción se irán haciendo constar las obras realizadas, las zonas verdes, los viales y demás elementos, y, como para hacerlo constar es preciso que se respeten las normas y los límites que éstas imponen, la inscripción queda supeditada a su cumplimiento.

(53) El artículo 10 de la ordenación normativa de las ciudades en vacaciones atribuye carácter de «Establecimientos de Empresas Turísticas» a dichas ciudades, quedando, por tanto, incluidas en el Decreto de 14 de enero de 1965, que aprueba el Estatuto Ordenador (arts. 1.º y 2.º). No obstante, este Decreto califica específicamente en el art. 3.º a las ciudades en vacaciones como «Alojamientos Turísticos», lo cual, a mi entender, no impide que se trate de empresas turísticas. La inclusión en el Registro de Empresas (O. de 20-11-1964) de estas ciudades en vacaciones viene permitida en el art. 6.º, letra c). Si, conforme a todo ello, estamos ante una empresa y ésta puede ampararse en lo que el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 18 de abril de 1963 denomina «construcción, ampliación y explotación de hoteles», es casi evidente su aplicación, apoyada incluso en la disposición final de la Orden de 28 de octubre de 1968 sobre ciudades en vacaciones, a las que se aplican, en lo no previsto, «las disposiciones vigentes en la industria hotelera».

2. *Inscripción de la enajenación posterior.*

Aquí no cabe la transmisión de parcelas como en el centro o zona turística. Cabe únicamente la transmisión de titularidad de la Ciudad de Vacaciones por cualquiera de los medios admitidos en Derecho (artículo 8.º de la Orden citada). Pero para que pueda continuarse la industria se impone el cumplimiento de lo que dispone el artículo 10 del Decreto de 14 de enero de 1965 sobre el estatuto ordenador de las empresas y de las actividades turísticas privadas. En dicho artículo se exige una comunicación de la transmisión al Ministerio de Información y Turismo, un anuncio del cambio en dos diarios de la provincia y el acompañamiento de un ejemplar de los mismos a la comunicación. No obstante, creo que todos estos requisitos administrativos en nada impiden la inscripción registral del cambio de titularidad, pues su incumplimiento no se sanciona con nulidad y la autorización administrativa puede incluso llevarse a cabo en virtud del silencio administrativo.

Podría hacerse otra serie de pequeñas consideraciones en orden a las disposiciones que regulan esta ordenación turística, pero su exposición haría interminable estas notas, y, de otra parte, los problemas que quedan son de matices.

IV

LA URBANIZACION PRIVADA

El epígrafe no responde claramente a la idea que preside nuestra sistematización, pues hasta ahora no hemos hecho más que hablar de urbanizaciones privadas, pero aprisionadas por los posibles planes de ordenación o turísticos. Ahora nos vamos a referir a esas urbanizaciones creadas o por crear en aquellas zonas donde no existe plan de ordenación alguno y donde, como antes vimos, los terrenos se clasifican únicamente en rústicos y urbanos. A pesar de que son muchos los problemas que podrían tocarse, vamos sólo a presentaros tres, que se nos antojan importantes.

a) *Posibilidad de la urbanización privada.*

En aquellos municipios donde no existe plan de ordenación entra en juego en la regulación de la propiedad el Código Civil español y

esa serie de normas administrativas complementarias de todas conocidas, pero no en la Ley del Suelo. Por ello estimo que sobre cualquier clase de terreno puede constituirse la urbanización, aunque sujetándola a diversas normas de inevitable cumplimiento, aun cuando su posible violación pueda no repercutir en la validez del acto realizado.

Quiero destacar cómo dos urbanistas, ORTS SERRANO y GONZÁLEZ BERENGUER (54), llegan a la misma idea. La cita del segundo la hago a través del primero. En el suelo urbano de los lugares donde no hay plan se puede construir sin las limitaciones del artículo 69 de la Ley del Suelo y sin guardar el plan, partiendo de la base de que el terreno sea «solar». Por otra parte, es de aplicación el artículo 21 del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, que admite la concesión de licencias de edificación, aunque aún no existan los servicios esenciales, «si simultáneamente el edificador urbaniza». «Creemos—dice el primero de ellos—que el artículo 67 de la Ley del Suelo es lo suficientemente explícito para no ser necesario acudir al aludido artículo 21 del Reglamento de Servicios, toda vez que señala las condiciones para edificar en el suelo urbano que considera aplicable, tanto si hay como si no hay plan general aprobado.»

Como ningún Ayuntamiento puede llevar a cabo obras de urbanización o autorizarlas mientras no tenga aprobado el plan general de ordenación urbana, no pueden utilizarse los sistemas de actuación establecidos en la Ley del suelo, y ello, como tenemos apuntado, pone en entredicho la vigencia de dicha Ley. VALDÉS MÉNDEZ (55) considera que los municipios que no tengan aprobado su plan de ordenación, los proyectos de obras de urbanización y saneamiento que se realizan por sus Ayuntamientos deben ser regulados en su ejecución por las normas de la Ley de Régimen Local y disposiciones reglamentarias en vigor, por aplicación de la disposición transitoria undécima de la Ley. De ello resulta la existencia de dos regímenes, según la clase de obra que se proyecte y el municipio que en la misma se realice.

«Con base en lo expuesto—dice ORTS SERRANO—, es preciso considerar que deben regirse por la legislación local los proyectos de obras municipales ordinarios en todos los municipios y los proyectos de urbanización y saneamiento en los municipios que carezcan de planes de

(54) J. ORTS SERRANO: *La cooperación como sistema de actuación en la ejecución de planes urbanísticos*. Ministerio de la Vivienda, 1966, página 28.

J. L. GONZÁLEZ BERENGUER: *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*. Editorial Abella. Madrid, 1964, pág. 74.

(55) D. VALDÉS MÉNDEZ: *Reglamentación de las obras municipales*. Edición del Ministerio de la Gobernación. Secretaría General Técnica. Madrid, 1964, pág. 29.

ordenación urbana, y, en cambio, deben regirse o regularse por las normas de la Ley del Suelo todas las obras de urbanización y saneamiento que se ejecuten por los Ayuntamientos de los municipios donde exista plan de ordenación debidamente aprobado.»

Aparte de estas normas a las que conduce la legislación del suelo en técnica redacción, se hace preciso recordar otras dos importantes a tener en cuenta para el urbanizador privado:

1. Una, es la contenida en el Decreto de 11 de junio de 1964 sobre construcciones clandestinas, que, aunque en estrecho maridaje con la Ley del Suelo, cita en forma general como clandestina la edificación realizada sin licencia municipal de construcción (artículo 1, c), y no sanciona como «nula» la hecha sin tal licencia, pues lo único que hace el Decreto es imponer responsabilidades administrativas, multas, clausura del edificio, demolición del mismo o su inclusión en el Registro de Solares y, en su caso, expropiación.

También se impone como sanción la prohibición de cederse bajo cualquier forma de contrato para ser destinadas a alojamiento de personas. Esta prohibición se contradice un tanto con la sanción de la clausura del edificio, que sólo se impone cuando no proceda legalmente ni sea posible dotar a las viviendas o alojamientos de las condiciones mínimas establecidas en la Orden de 29 de febrero de 1944. Si es posible dotarlas de esas condiciones mínimas, parece que podría autorizarse su cesión. La demolición, de otra parte, sólo procederá cuando se infrinja un plan general o parcial de ordenación o se violen las ordenanzas municipales de construcción.

Es necesario advertir que este Decreto sólo rige en las capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes, facultándose al ministro de la Vivienda para extenderlo por Orden ministerial a otras localidades (56).

2. Otra, es la legislación sobre unidades mínimas de cultivo y explotaciones familiares que establecen la unidad indivisible respecto de los predios rústicos. Esta legislación, compuesta por la Ley de 15 julio 1954 (adicionada por los Decretos de 23 marzo y 22 de septiembre de 1955) y Ley de 14 de abril de 1962, prohíbe la enajenación y división de parcelas inferiores a la unidad mínima, pero los actos que infrinjan la prohibición no

(56) Ver art. 21 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, conforme al Decreto de 7 de junio de 1955.

son nulos—salvo en las zonas concentradas—, dando lugar a un derecho de retracto a favor de los colindantes o al derecho de expropiación a favor del Ministerio de Agricultura.

No es posible detenerse en el examen minucioso de esta legislación, pues esto se haría eterno para los sufridos lectores. Aparte de ello, toda la problemática hipotecaria se centraliza en la precisión de si el acto es nulo, anulable, ineficaz o simplemente sancionable. De la conclusión a que se llegue se podrá o no admitir su inscripción.

b) *Forma en que debe reflejarse registralmente.*

SAPENA TOMÁS (57), a quien sigue MONTOLIO (58), en una ponencia sobre el tema reducen la problemática de la urbanización en su proyección registral, a la que plantean los elementos secundarios de la misma, esto es, los viales, suministro de agua, electricidad, gas, tendido eléctrico, campos de deporte, piscinas, jardines, salas de espectáculos, etcétera. Las soluciones que se dan son las siguientes:

- Reserva de ellos por el promotor, que, en la descripción del resto de la finca, se verá propietario de esos elementos, y como tal podrá especular en su día con ellos.
- Atribución de ellos en régimen de condominio a los titulares de cada una de las parcelas formadas en la urbanización, que, al enajenar su parcela, enajena su cuota sobre dichos elementos.
- Atribución a una sociedad civil formada por los propietarios de cada una de las parcelas independientes.
- Formación de una cooperativa, aunque su creación se vería limitada a las viviendas protegidas.

ALVAREZ ALVAREZ (59) y los dos autores antes citados, así como la realidad práctica de la vida registral, concluyen por encauzar esta forma de propiedad a través de la figura de la propiedad horizontal, es decir, se procede, como dice SAPENA, a «tumbar» la propiedad horizontal, aun reconociendo sus dificultades y las variantes que existen entre esta forma de manifestarse la propiedad y la que supone la horizontalidad de la misma.

(57) J. SAPENA TOMÁS: *Problemática jurídica de las urbanizaciones privadas*. «Revista de Derecho Notarial», núm. 57-58, 1967, pág. 63.

(58) J. MONTOLIO GARCÍA: Ponencia presentada en el coloquio del día 20 de marzo de 1969 bajo el nombre *Estructura jurídico-privada de urbanizaciones*.

(59) J. L. ALVAREZ ALVAREZ: *El título constitutivo de la propiedad horizontal*. Centenario de la Ley del Notariado, t. II, pág. 429.

Aunque lealmente hay que confesar haber utilizado ese cauce, pienso que puede existir otro, y creo que merecería la pena buscarlo. Si nos hemos acogido por criterio de mayor semejanza—utilizando el método analógico—a la propiedad horizontal, ¿por qué no acudimos a las figuras de las comunidades de aguas reguladas en el artículo 71 del Reglamento Hipotecario? Pensad que cada parcela dentro de la urbanización es una finca independiente, pero que el resto de la finca, después de las segregaciones realizadas, es una especie de caudal de agua utilizable por todos los componentes de esa especie de heredad que forma la urbanización. VALLET DE GOYTISOLO (60) ha defendido el contenido reglado del condominio querido como un todo unitario y con acceso al Registro. La posibilidad, por otra parte, de la petición de división se salvaría con cláusulas de renuncia a la disponibilidad de la cuota, y, para el caso de autorizarse mayoritariamente esa disposición, se establecería un derecho de adquisición preferente no sólo referido a la cuota que le pertenece en el resto de la finca, sino a la finca en sí misma considerada, es decir, a su parcela. Me limito, como es lógico, a apuntar la idea sin posible desarrollo en estos estrechos límites.

c) *Ciertos límites a tener en cuenta.*

Hemos dicho anteriormente que nuestro servicio público se realiza al borde del mar, y es precisamente cerca del agua donde la urbanización con fines turísticos se desarrolla y prospera. Decía SANZ PAREJA (61) que son numerosas las urbanizaciones que, dirigidas al turismo como fin primordial, se están llevando a cabo en España. Solamente en las islas Baleares hay más de 60 en este momento ejecutándose, y casi todas ellas en la costa, como es natural. El turismo extranjero viene en su mayor parte buscando sol y mar, mar caliente, por supuesto, y esta es la razón de que casi la totalidad de estas construcciones estén ubicadas en las costas del Mediterráneo y las islas Canarias.

Sin perjuicio de que la urbanización presuponga una serie de limitaciones tradicionales impuestas por razón de las zonas militares, zonas polémicas y las que puedan derivarse de la ordenación urbanística, de

(60) J. VALLET DE GOYTISOLO: *Determinación de las relaciones jurídicas relativas a inmuebles susceptibles de trascendencia respecto a tercero*. «Anales de la Academia Matritense del Notariado», t. XIV, pág. 318.

(61) E. SANZ PAREJA: *Urbanizaciones turísticas en el litoral y la zona marítimo-terrestre*. Instituto de Estudios Turísticos. Curso de Conferencias de Tarragona, 1964, vol. II, pág. 163.

la defensa del paisaje y de las bellezas naturales, podemos destacar, al borde del mar, las que inciden como consecuencia de la zona marítimo-terrestre, regulada actualmente por la Ley de 26 de abril de 1969.

Me fijo en esta disposición por ser de actualidad. La urbanización, como es natural, no puede invadir ni lo que la Ley llama playa (las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica), ni la zona marítimo-terrestre (espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean. Esta zona se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles a las mareas), ya que se trata de bienes de dominio público, como igualmente lo son los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales.

Por ello, uno de los límites que la urbanización puede tener cuando linda con la costa no es el mar, sino la zona marítimo-terrestre. SANZ PAREJA se hace eco de ello al decirnos que muchas escrituras dicen que una finca «linda con el mar» y el propietario, considerando que esto se refiere a cuando el mar está en calma, cree por ello que la playa es suya. La realidad es que linda con el mar, pero cuando éste experimenta las máximas mareas o las mayores olas de los grandes temporales, es decir, con la zona marítimo-terrestre, en una palabra. No obstante, la Ley de Costas vigente, en su artículo 4,1, dice que los terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última «o con el mar»...

SANZ PAREJA plantea problemas de la antigua zona marítimo-terrestre, conforme a las mareas que en el año 1880 llegaron a ser las mayores. Lo mismo podría decirse de las mareas mayores que a partir de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 surgieron. Al ser derogadas todas estas disposiciones por la Ley de 1969, es preciso cumplir la obligación de deslinde que el artículo 6.º de la Ley impone y que debe concluirse en el plazo de cinco años desde la promulgación de la misma. El deslinde, de una parte, y la servidumbre de paso que sobre los terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre establece el artículo 4,1 de la citada Ley, de otra, provocan estas conclusiones limitativas:

- Por lo que se refiere a la servidumbre de paso (aparte de las de salvamento y de vigilancia del litoral), exige dejar una vía permanente de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre, de longitud y anchura que demanden su naturaleza y finalidad. Se exige para el establecimiento de esta servidumbre la «indemnización»

correspondiente (artículo 4,7 de la Ley), siendo competente el Ministerio de Obras Públicas, mediante la previa información del de Información y Turismo y de los Ayuntamientos interesados (artículo 10,7).

- Por lo que se refiere a los deslindes, éstos no pueden perjudicar en lo que afecte a la toma de posesión a los terceros amparados en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Durante el período de cinco años, mientras dura el deslinde el Registrador que inscriba bienes o derechos sitos en playas y zona marítimo-terrestre dará cuenta al Ministerio de Obras Públicas del asiento practicado, remitiéndole certificación literal del mismo, circunstancia que debe hacerse constar por nota marginal y al pie del título.

Esta última obligación plantea una serie de problemas, como es el de si dicha comunicación debe hacerse directamente al Ministerio o a la Jefatura de Obras Públicas de la provincia y de si la misma procede sólo en los casos de inmatriculación (lo cual, por razones de analogía con la legislación de montes, es la que mantengo) o en los demás casos. Pensar que la certificación que debe remitirse debe ser *literal*, como dice la Ley textualmente, es dificultar enormemente la marcha del Registro, pues creo que sobra y basta con la literalidad de una descripción, siendo concisa en todo lo demás.

La playa, al borde de la urbanización, está sujeta a las disposiciones municipales que sobre policía de moralidad, higiene, salubridad, ornato y limpieza se dicten por el respectivo Ayuntamiento, así como a las explotaciones de servicios que no requieran concesión y que pueden realizarse por gestión directa o mediante convenio con los particulares, manteniendo, en todo caso, el uso público de la playa (artículo 17 de la Ley).

JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ.
Registrador de la Propiedad