

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1979). La Ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad; un problema de coordinación. *Revista de Administración Pública*, 88, pp. 227-251.

Texto disponible en:

<https://doi.org/10.18042/cepc/rap>

*Con licencia de reutilización
ver: <http://www.cepc.gob.es/cepc/aviso-legal>*

LA ORDENACION URBANISTICA Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD; UN PROBLEMA DE COORDINACION

POR

LUCIANO PAREJO ALFONSO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: SUPERACIÓN EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL CONCEPTO IUSPRIVADO DEL DERECHO DE PROPIEDAD.—II. LA PERSISTENCIA EN NUESTRO DERECHO DE LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL INDIVIDUALISTA DEL DERECHO DE PROPIEDAD; LA INSTITUCIÓN REGISTRAL COMO PIEZA CLAVE DE DICHA PERSISTENCIA: 1. *El concepto de finca*. 2. *La carencia de base física del Registro*. 3. *La calidad urbana o rústica de las fincas*. 4. *La limitación de los derechos inscribibles en el Registro*. 5. *La organización registral y el procedimiento de inscripción*.—III. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN; SUPERACIÓN EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL CONCEPTO IUSPRIVADO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

La ordenación urbanística es en la Ley del Suelo vigente (texto refundido aprobado por Real Decreto 1348/1976, de 9 de abril), y lo era ya en la de 1956, una auténtica función pública. El artículo 3.º de la Ley desarrolla el contenido de la materia urbanística—en definitiva de la ordenación urbanística—establecido en el artículo anterior, para configurar el ámbito de las potestades públicas (concebidas como potestades-función) atribuidas para llevar a efecto tal ordenación. Y el artículo 5.º remite la realización de la actividad urbanística a una organización administrativa. Luego, a lo largo del articulado de la Ley, se produce la atribución de las distintas potestades a los diferentes órganos de la Administración Pública urbanística, quedando de esta manera conformadas las distintas competencias en esta materia (1).

Sobre este punto de la configuración legal del urbanismo como

(1) Se utiliza en el texto el concepto «potestad» en sentido técnico, tal como ha sido elaborado en la teoría general del Derecho y viene siendo entendido por la doctrina administrativa. Vid. a este respecto E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1975, páginas 256 y ss.

función pública existe un consenso unánime en la doctrina (2), además de haberse pronunciado con rotundidad la jurisprudencia (3).

La consideración de la ordenación urbanística como función pública supone evidentemente un *novum* para con respecto a la situación normativa anterior a 1956 (pues en este punto la reforma legislativa de 1975 no alteró el ordenamiento urbanístico); innovación que resultaba necesaria ante la complejidad de la problemática a resolver y la radical insuficiencia de las técnicas tradicionales de la obra pública y de la limitación del ejercicio de los derechos privados por vía de la potestad de policía y que había necesariamente de situarse en el ámbito del derecho de propiedad en cuanto de obstáculo pudiera éste representar para la actividad de racionalización del uso del suelo y de su aprovechamiento. La novedad que la Ley del Suelo introduce consiste en la *publicatio* del ámbito delimitado por la transformación, aprovechamiento y utilización del suelo más allá de lo que se derive directamente de su naturaleza propia, dejando reducido el derecho de propiedad a su contenido nuclear de uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca.

No se coincide, pues, con la tesis del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA (4) de que la conversión en función pública se refiere a la posibilidad de transformación del suelo rústico en urbano, que—de esta forma—ha pasado a ser una potestad exclusiva de la Administración en atención a que la ciudad es un hecho característico colectivo o, dicho de otro modo, de que el paso dado por la Ley del Suelo reside

(2) A título de ejemplo y como opiniones de máxima autoridad pueden citarse: E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Apuntes de Derecho Administrativo*, 2.º, tomo III, Fac. Derecho Univ. Complutense, Madrid, 1974, p. 65), que dice: «Observamos, por tanto, el decidido propósito de abordar—en el caso de la LS, de regular conjuntamente— la materia del urbanismo, al mismo tiempo la intención clara de situar esta materia bajo el patrocinio de un órgano de la Administración Pública. No cabe duda, por consiguiente, de que el urbanismo ha pasado a ser hoy una función pública.» El mismo autor («La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, separata del *Anuario de Derecho Civil*, tomo XI, fascículo II, Madrid, 1958, p. 4) ha dicho también sobre este mismo punto: «Posiblemente pueda reconducirse todo el sistema de la Ley al principio esencial de la calificación del urbanismo como una función pública exclusiva, estrictamente tal.»

En este mismo sentido, José Luis GONZÁLEZ BERENGUER: *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Ed. Abella, Madrid, 1964, pp. 37 a 40.

(3) En la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) de 1 de julio de 1964, aceptando los considerandos de la sentencia apelada, se dice: «...la intervención administrativa en la propiedad urbana no se proyecta sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando ya está terminada y mientras dure la vida de la construcción, lo que confirma el esencial principio de que el urbanismo constituye una función pública y como conclusión que la ordenación urbana es una potestad pública y no una expectativa privada...»

(4) Expuesta en *La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo*, op. cit.

en privar a la propiedad privada de todas las expectativas urbanísticas y en considerar éstas como derivadas directamente del plan público.

La Ley del Suelo lo que ha producido es la precipitación legal de una evolución socioeconómica profunda, que había alterado o estaba modificando sustancialmente el concepto de la propiedad del suelo, pero de todo el suelo y no sólo el de naturaleza urbana o con expectativa de convertirse en urbano.

No supone esta innovación legal modificación de la definición legal del derecho de propiedad preexistente, sino más bien una derogación del contenido atribuido legalmente hasta entonces a dicho derecho (5).

En efecto, el artículo 348 del Código civil define el derecho de propiedad como el de «gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes». Es al derecho así definido al que ha de reconducirse hoy el reconocimiento y amparo constitucionales proclamados en el artículo 33 de la Constitución, en cuanto no parece posible sostener que este último precepto fundamental vaya más allá de consagrar la existencia misma del derecho de propiedad como postulado político de organización social (garantía institucional) y de un contenido esencial del mismo delimitado por las leyes (art. 53.1 de la propia Constitución). Las facultades básicas que quedan así insertas en la esencia misma del derecho de propiedad no se refieren más que a la utilización de la cosa conforme a su naturaleza (el goce es una facultad pasiva, en el sentido de que por sí misma no puede producir alteraciones o transformaciones de natura-

(5) En este sentido, FRANCISCO PERALES MADUEÑO (*Régimen jurídico de las licencias de edificación en zonas sujetas a reparcelación*, «RDU», núm. 36, enero-febrero 1974, p. 46), quien manifiesta que: «El concepto del derecho de propiedad que da el artículo 348 del Código Civil sigue siendo válido, en cuanto lo define como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. La existencia de este derecho, amparado por las Leyes fundamentales, con el concepto que el propio Código le confiere, sigue subsistente gracias a la prudencia del legislador al no ampliarlo desmesuradamente, como sucedió en otros Códigos inspirados en el napoleónico; por ejemplo, el italiano de 1865, que atribuye al propietario el derecho de gozar y disponer de las cosas "del modo más absoluto" siempre que su uso no esté prohibido por las leyes o reglamentos, texto prácticamente repetido por el de 1942.

El concepto del derecho de propiedad no se ha modificado. Lo que se ha alterado, reduciéndose correlativamente a las crecientes exigencias de la función social a que está llamado, es el conjunto de facultades que lo integran. Entre estas facultades se encuentra la de edificar, integrada dentro de las posibilidades de hacer obras, plantar o excavar a que se refiere el artículo 350 del Código.»

leza en la cosa, pues en otro caso sería superflua la atribución de facultades dominicales que efectúa el artículo 350 del propio Código civil) y a la posibilidad de condicionar o limitar aquel goce e, incluso, de transmitir la titularidad del derecho por actos *inter vivos* o *mortis causa*. Este concepto del derecho de propiedad es el que asume y del que parte la Ley del Suelo.

El artículo 350 del Código civil, por su parte, atribuye al derecho de propiedad un contenido específico, fruto de la concepción histórica tradicional de aquel derecho. Es este contenido, que se añade al básico o esencial definido en el artículo 348 para la categoría del bien inmueble tierra o suelo, el que ha sido afectado por la Ley del Suelo, en el sentido de su derogación formal (a virtud de la disposición final segunda ya de la Ley de 1956) y su sustitución material por una nueva regulación del contenido del derecho de propiedad referido a la más arriba citada categoría de bienes.

Esta nueva regulación del contenido del derecho de propiedad del suelo se produce a través del esquema trazado en el sistema legal establecido por la Ley del Suelo; regulación básica a nivel legal y su desarrollo a través del planeamiento, y gira en torno a las técnicas básicas de la clasificación y calificación urbanísticas. El suelo—todo el territorio nacional—es objeto de clasificación urbanística, bien sea por disposición legal (en ausencia de planeamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley), bien por el planeamiento (artículo 77). La clasificación urbanística así operada provoca una categorización del bien suelo (suelo urbano, urbanizable programado o no y no urbanizable), en función de la cual estará el contenido del derecho de propiedad de éste (el atribuido directamente en la Ley o, en virtud de la misma, en el planeamiento urbanístico).

Así, pues, el ordenamiento urbanístico ha venido a producir una nueva y completa regulación sustantiva del derecho de propiedad sobre la categoría del bien inmueble tierra o suelo, que sustituye la contenida en el Código civil, aunque de hecho y en la práctica haya seguido perviviendo la normativa de este último texto legal. Las innovaciones más sustanciales pueden reconducirse a la subdivisión de aquella categoría de bienes en varias, para asignar a cada una de ellas un estatuto jurídico distinto. El contenido del derecho de propiedad deja de ser único y abstracto, para pasar a ser vario y con-

creto, dependiente de la situación del suelo y su destino urbanístico (6).

La ordenación urbanística, en cuanto función, no se encuentra condicionada, con arreglo a lo expuesto, por derechos o expectativas de derechos privados que pudieran suponer límites en la tarea de disponer el aprovechamiento y la utilización del suelo en función del interés de la colectividad. Antes al contrario, aquella función es conformadora o constitutiva, en la medida en que antes de su ejercicio no existe más que el goce del suelo conforme a su naturaleza, derivándose de ella cualquier facultad que vaya más allá (7). La demostración más evidente de la apuntada condición de la ordenación urbanística reside en la consagración por el artículo 87 de la Ley del principio de que tal ordenación no confiere derecho a los propietarios a exigir indemnización. Lo que significa que no se está ante la limitación o ablación de facultades de la propiedad preexistentes a la ordenación urbanística. Las determinaciones de ésta, por tanto, no constituyen técnicamente ni limitaciones ni expropiaciones.

Lo dispuesto en los números 2 y 3 del citado artículo 87 (preceptos que han sido introducidos por la Ley de Reforma de 1975), que regulan las excepciones al anterior principio de no indemnizabilidad de las determinaciones de ordenación urbanística, no sólo no desvirtúan, sino que refuerzan la eficacia demostrativa de dicho principio.

En efecto, los dos supuestos en que con arreglo al número 2 del artículo 87 puede haber lugar a indemnización—la modificación o revisión anticipadas del planeamiento y la inejecución pública de éste en plazo—confirman, a *contrario sensu* y en cuanto excepciones,

(6) En el apartado III de la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 podía ya leerse: «Con el fin de superar los inconvenientes expuestos se instituye una regulación del suelo, según su situación y destino. Se califica así de rústico, de reserva urbana y de urbano. La Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbana, constituyendo un estatuto jurídico del suelo.»

(7) E. GARCÍA DE ENTERRÍA destacó tempranamente el nuevo concepto del derecho de propiedad que se consagra en la Ley del Suelo en su trabajo «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo», en *Problemas actuales del régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, habiéndose ocupado posteriormente en otras obras del tema.

En el mismo sentido también T. R. FERNÁNDEZ: *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973, especialmente, pp. 174 y ss.

En sentido crítico a la interpretación de GARCÍA DE ENTERRÍA, se pronuncian José María Chico Ortiz: *El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística*, «RDU», núm. 33, mayo-junio, 1973, especialmente p. 114, y J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER: *Reflexiones sobre algunos efectos del plan*, «RDU», núm. 37, marzo-abril, 1974, pp. 55 y es.

el principio general sentado en el número 1 del mismo precepto. Si el planeamiento se modifica o revisa al transcurrir los plazos en el mismo previstos (es decir, conforme a sus propias previsiones de vigencia temporal), ningún derecho o expectativa privados cabe oponer frente a la potestad de ordenación (ni siquiera los derechos o expectativas derivados del propio planeamiento modificado o revisado) y, por tanto, dicha potestad es de nuevo plena para proceder a la asignación de usos y aprovechamientos urbanísticos al suelo y a las construcciones. Y lo mismo sucede en el caso de modificación o revisión de un plan, que ha sido ejecutado en sus propios términos y previsiones.

Así, pues, los supuestos regulados en el artículo 87.2 constituyen la prueba definitiva de que es el planeamiento el que otorga positivamente su contenido al derecho de propiedad. La indemnizabilidad de la revisión o modificación anticipadas de sus previsiones de ordenación o cuando éstas no han sido ejecutadas, con infracción de la programación contenida en el mismo, no es más que una lógica y justa consecuencia del régimen urbanístico del derecho de propiedad. El interés público urbanístico que legitima en la base dicho régimen recibe, en su interpretación a través del planeamiento, una definición o traducción sustantiva (fijación de usos a la propiedad inmueble), pero limitada en el tiempo (a los plazos fijados por el planeamiento para su propia revisión—artículo 47.1— o, en todo caso, a los señalados por la Ley para la de sus programas de actuación—artículo 48.1—); lo que no se contradice con la vigencia indefinida de la ordenación urbanística consagrada en el artículo 45 (dicha ordenación permanece inalterada, en tanto en cuanto no se modifique ni se revise, bien en los plazos para ello previstos, bien sin sujeción a los mismos). Precisamente la faceta temporal de la ordenación urbanística es potenciada por la vigente Ley del Suelo a través del principio de «flexibilización» del planeamiento, que constituye una de las líneas maestras del sistema de planeamiento vigente.

Pero la contrapartida obligada de la atribución a la ordenación urbanística de la potestad de configuración del contenido del derecho de propiedad y de variación incondicionada de dicho contenido en el tiempo y en plazos ciertamente breves, es la interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio de aquella potestad, en aplicación del principio de seguridad jurídica esencial en materia del tráfico jurídico inmobiliario, de modo que la más arriba citada atribución tenga

asegurada una estabilidad mínima con relación a los plazos legales o fijados por el propio planeamiento (8).

En definitiva, de lo que se trata en el precepto comentado no es más que de establecer el punto de equilibrio entre las exigencias esencialmente dinámicas y evolutivas del interés público urbanístico y las de la seguridad del tráfico inmobiliario, que postulan la estabilidad de la regulación del derecho de propiedad (9).

En lo que respecta al derecho de indemnización reconocido por el número 3 del artículo 87 en el caso de imposición de vinculaciones o limitaciones singulares, con restricción del aprovechamiento urbanístico no susceptible de redistribución equitativa, constituye la más cabal y expresa confirmación de cuanto se viene diciendo. La técnica urbanística de atribución a la propiedad de un contenido preciso es desigual, en el sentido de que se produce no de un modo abstracto y general, sino concreto y particular con relación a un específico territorio planeado. De ahí que dicha técnica de asignación de usos deba corregirse, con base en los principios de igualdad y de justicia, mediante el derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento, reconocido por el número 1 del mismo artícu-

(8) Que los supuestos regulados en el artículo 87, 2, constituyen una aplicación del principio de seguridad jurídica ha sido puesto de relieve por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, todavía con relación al proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo, *Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico*, «REDA», número 1, abril-junio 1974, p. 90: «El artículo 70 de la Ley del Suelo, ya transcrito, resuelve el problema de manera expresa, en la forma que ya hemos visto, de excluir toda indemnización, con la única excepción del supuesto en que las posibilidades edificatorias se reduzcan aún respecto al nivel asegurado al suelo rústico por el artículo 69. El proyecto de reforma de la Ley, actualmente en las Cortes, corrige con mucho acierto este punto estableciendo que si la reforma de los planes se produce antes de los plazos de ejecución previstos en el propio Plan, y esta reforma implica una disminución de las posibilidades de aprovechamiento de los fundos, entonces los titulares de éstos tendrán derecho de indemnización. La fórmula me parece especialmente justificada, puesto que durante la vigencia de un Plan el tráfico de inmuebles ha estado dominado por las facultades edificatorias que resultan de éste, de modo que parece razonable asegurar que tales facultades no van a ser arbitrariamente alteradas; es una garantía de seguridad jurídica.»

En el mismo sentido, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Ed. Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1978, p. 525, si bien precisando que el derecho a indemnización podrá derivar tanto de una reducción del aprovechamiento, como de un aumento del mismo.

(9) En este sentido es especialmente significativo el párrafo 4.º del apartado V de la exposición de motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo de 1956: «La regulación del uso de los terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primi-

lo 87 y que—de esta forma—pasa a formar parte integrante del contenido del derecho de propiedad otorgado por la ordenación urbanística (10).

Así, pues, el contenido normal del derecho de propiedad de que habla el citado número del artículo 87 comprende tanto las facultades y los deberes específicos asignados por la ordenación urbanística, como el derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas desiguales derivados de tal asignación. De esta forma, cualquier determinación del planeamiento que implique una restricción del citado derecho, constituye en estricto sentido una ablación o limitación del contenido urbanístico normal del derecho de propiedad y, por tanto, debe ser indemnizada, con lo que el precepto contenido en el número 3 del repetidamente citado artículo 87 no sólo no contradice lo dispuesto en el número 1 del mismo artículo, sino que es un complemento lógico y necesario del mismo.

El precepto emplea por ello, con gran corrección técnica, los términos «limitación» y «vinculación», precisándolos con el calificativo de «singular».

Aquí singular significa una determinación del planeamiento, que impone a unos terrenos un uso diferenciado o bien un grado de intensidad distinto al asignado para el mismo uso en el resto de la unidad de actuación o del sector ordenado, con lo que quiebran los principios de uniformidad y generalidad de toda la «zona» (debe entenderse equivalente a una unidad de actuación o sector) de la ordenación urbanística referida a un uso o destino del suelo, consagrados—como verdaderos límites a la potestad de planeamiento—en el apartado e) del número 1 del artículo 3.º (11).

tiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del Plan se viese frustrada. Ese plazo de caducidad tiene un efecto de garantía múltiple: para la seguridad del tráfico jurídico este plazo garantiza que, antes de su transcurso, cualquier reducción del aprovechamiento implica expropiación y, por lo tanto, tiene que ser indemnizado por la Administración que adoptó la decisión. Para el interés público, asegurando de una parte que, transcurrido dicho plazo, se podrán reconsiderar las circunstancias y adoptarse una nueva decisión sin ninguna cortapisa, y de otra, reduciendo considerablemente el riesgo y la trascendencia de las calificaciones que no vayan seguidas de inversiones efectivas e inmediatas y estimulando de modo indirecto, que se espera eficaz, la necesaria oferta de suelo.»

(10) El derecho a la distribución equitativa de beneficios y cargas se hace efectivo en la Ley a través de las técnicas del aprovechamiento medio y de la reparcelación, con compensación tanto en especie como a metálico.

(11) El precepto citado dispone textualmente: «La competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá las siguientes facultades:

e) Establecer zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por cons-

El término limitación es utilizado con gran propiedad, pues —como ha quedado visto— el precepto se refiere a un supuesto de verdadera ablación de una parte del contenido patrimonial asignado a la propiedad por la ordenación urbanística.

El de vinculación aparece por primera vez en nuestra legislación urbanística y constituye una clara muestra de la influencia ejercida por la legislación italiana de nuestra reforma urbanística. En la Ley urbanística italiana, en efecto, se emplea la expresión *vincoli* para aludir a la determinación del planeamiento que recae sobre la propiedad privada, expresando al propio tiempo el efecto típico de aquélla sobre ésta: la sujeción a su cumplimiento. Así, en la doctrina italiana se habla tanto de *vincoli urbanistici* en general, como de *vincoli di zona*. En particular la vinculación singular de que habla el artículo comentado guarda gran similitud con los *vincoli speciali* a que se refiere el artículo 5.º de la aludida Ley italiana, al regular el contenido sustantivo de los *piani territoriali di coordinamento* (12), tanto más cuanto que dicho precepto italiano utiliza también en forma disyuntiva, al igual que el español, la pareja de conceptos «vinculación» y «limitación».

El entronque de la ordenación urbanística con la propiedad privada se produce a través de la atribución a ésta *ex lege* del aprovechamiento urbanístico (uso del suelo y de la edificación) por aquella configurado; atribución necesaria para que la ordenación misma pueda tener virtualidad, en atención a que el suelo sobre el que opera se encuentra en manos de particulares.

Es en función de todo lo expuesto como queda perfectamente claro el contenido del artículo 76 de la Ley, que dispone:

«Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o, en virtud de la misma, por

trucciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona.»

Una interpretación de la «singularidad» como referida simplemente a la nota de imposibilidad de la distribución de la vinculación o limitación en Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios...*, op. cit., p. 527.

(12) El párrafo 2.º del artículo 5.º de la Ley urbanística italiana dispone textualmente: «*Nell formazione dei detti piani devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente: a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge.*»

los Planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.»

De este precepto resulta que:

- 1) La clasificación y, en su caso, la subsiguiente calificación urbanísticas determinan el estatuto de la propiedad.
- 2) La Ley o, en su caso, los Planes establecen el contenido del derecho de propiedad, según aquella clasificación urbanística.
- 3) El contenido del derecho de propiedad supone un conjunto de facultades y deberes que se insertan en dicho derecho.

II. LA PERSISTENCIA EN NUESTRO DERECHO DE LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL INDIVIDUALISTA DEL DERECHO DE PROPIEDAD; LA INSTITUCIÓN REGISTRAL COMO PIEZA CLAVE DE DICHA PERSISTENCIA

La legislación urbanística, como queda dicho, ha sustituido la tradicional e individualista concepción del derecho de propiedad —recogida en el Código civil— por otra, que responde a las necesidades presentes y que constituye la precipitación de los nuevos postulados sobre los que descansa el Estado y la organización social, de acuerdo con los textos legales fundamentales vigentes.

En su consecuencia, en una visión global y no sectorial del ordenamiento jurídico forzoso resulta concluir que la concepción romanista de la propiedad no se encuentra ya vigente, por haber sido sustituida materialmente —si no derogada formalmente— por la plasmada en la legislación urbanística.

Si bien la anterior constatación es obvia en el plano teórico, no deja de ser menos cierto que la práctica real del Derecho no responde aún a la misma. Como dicen Martín Bassols Coma y Rafael Gómez-Ferrer Morant (13): «Todavía hoy, si nos fijamos en el Ordenamiento y en la sociedad española, puede decirse que conviven, no siempre pacíficamente, dos concepciones claramente contrapuestas: de una parte, la concepción individualista reflejada en el Código civil, que concibe la incidencia, cada vez mayor, de la Administración Pública como una especie de inmisión que está vaciando de contenido el derecho de

(13) Martín Bassols Coma y Rafael Gómez-Ferrer Morant: *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos* (ponencia presentada al V Congreso hispano-italiano de Profesores de Derecho Administrativo, Marbella, mayo, 1975), IEAL, Madrid, 1977, p. 19.

propiedad. Y de otra, la concepción social, plasmada en nuestras Leyes fundamentales, para cuya efectividad se produce la intervención de la Administración Pública en el derecho de propiedad con objeto de coordinar su mantenimiento con el logro de los fines de interés público; no se trata ya de una intervención excepcional, sino de carácter normal, que lleva a la ruptura del contenido unitario del derecho de propiedad, que queda fraccionado en tantos tipos como propiedades son objeto de regulación e intervenciones específicas». Prueba de ello es la posición, aunque ciertamente minoritaria, que en este punto aún se sostiene desde perspectivas jurídico-privadas. En este sentido es ilustrativa la opinión de CHICO ORTIZ (14), para el cual: «Más grave y, por supuesto, más descabellada, es la postura que pretende entender a la propiedad como figura emanada del plan de ordenación, considerando que el contenido de la propiedad no hay que buscarlo en la Ley, sino en el Plan, entendiéndolo éste como verdadera fuente creadora de Derecho. Aun admitiendo que pueda existir un derecho sin contenido positivo o negativo, lo cierto es que la Ley del Suelo parte de un derecho lleno de facultades, siendo la actividad urbanística la que tiene la función de "fomentarlas" e "intervenirlas" —artículo 2, d)— de la Ley del Suelo».

En gran parte esta convivencia desarmónica de las dos concepciones del derecho de propiedad citadas descansa en el hecho de la falta de adecuación a las transformaciones sufridas por aquel derecho de la institución central en la garantía del tráfico jurídico de éste: el Registro de la Propiedad (15). Su organización, funcionamiento y finalidades han permanecido inalteradas, a pesar de la promulgación en 1956 de la Ley del Suelo y aún hoy tras la reforma de ésta en 1975. En efecto, la regulación básica de aquella institución continúa siendo la de la Ley Hipotecaria de 1946 y su Reglamento del año siguiente.

La total descoordinación de la institución registral para con respecto al ordenamiento urbanístico ha tenido dos importantes consecuencias: de un lado, la pervivencia artificial de la concepción civil individualista del derecho de propiedad en una especie de mundo cerrado aparte y al margen de la nueva realidad de la total regulación de aquel derecho por la ordenación urbanística; y de otro lado y como

(14) JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ: *La publicidad registral en relación con el urbanismo y la prehorizontalidad*. «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», octubre 1977, pp. 333 y 334.

(15) Como dice ROCA SASTRE (*Derecho Hipotecario*, tomo I, Ed. Bosch, Barcelona, 1953, p. 17), la finalidad básica del Registro de la Propiedad radica en «el robustecimiento de la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario».

lógica consecuencia de lo anterior, la ineficacia e inaplicación de algunos preceptos de la Ley del Suelo y la grave obstaculización de la operatividad de las determinaciones de la ordenación urbanística.

No se va a entrar aquí en el análisis de las causas de la apuntada descoordinación, ni de las de sus efectos, que no interesan a los fines del presente estudio. Se trata ahora más bien de constatar la realidad objetiva del hecho denunciado y de comprobar no todas sino las principales disfunciones técnicas que conlleva—sin entrar tampoco en un análisis muy detallado de las mismas, que rebasaría el marco de este trabajo—, como contribución cara a la tarea inevitable de su futura superación a través de la oportuna reforma de la legislación hipotecaria.

En este punto, efectivamente, el legislador de la reforma de la normativa urbanística de 1975 tomó conciencia del problema e incluyó como disposición final décimotercera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la del Suelo, un precepto dirigido a la promulgación de las normas precisas para la acomodación de la legislación hipotecaria a la Ley urbanística, con el fin de asegurar que las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad (16). Lamentable e inexplicablemente esta disposición final ha desaparecido—pura y simplemente—en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976.

Con entera independencia de la calificación de auténtica infracción del mandato de refundición que tal supresión merezca y de la dificultad jurídica que comporta—dada la fuerza de Ley del texto refundido y su sustitución material tanto de la Ley del Suelo de 1956,

(16) La disposición final décimotercera citada dispone: «Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministerio de Justicia, y previo informe del Ministerio de la Vivienda, se dicten las disposiciones precisas para acomodar la legislación hipotecaria a lo dispuesto en esta Ley a fin de asegurar que las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad.»

Esta disposición no figuraba en el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes. Su inclusión en el texto legal obedece a una enmienda del Procurador en Cortes don Rubens Henríquez Hernández, secundada y apoyada por otros Procuradores en la Comisión de Vivienda de la Cámara legislativa. De los términos del debate habido en el seno de la citada Comisión—en la sesión del día 6 de marzo de 1975— para la aprobación de la disposición comentada, se deduce la plena toma de conciencia del grave problema de la descoordinación existente entre la institución registral y la ordenación urbanística, con grave menoscabo para la efectividad de ésta. Vid. dicho debate en el *Diario de Sesiones de las Comisiones*, Comisión de Vivienda, X Legislatura, núm. 472, pp. 12 a 17, ambas inclusive.

como de la Ley 19/1975 de reforma de ésta—, sostener la vigencia independiente de la disposición final decimotercera de este último texto legal, debe afirmarse que la desaparición formal del precepto no ha determinado la de la necesidad urgente e insoslayable a que la misma hacía referencia y que, por tanto, con o sin la habilitación expresa contenida en aquella disposición, la acomodación de las normas reguladoras de la organización, estructura, funcionamiento y fines del Registro de la Propiedad constituye una exigencia imperiosa de la coherencia del ordenamiento jurídico en su conjunto, que no puede obviarse por la sola razón y el sencillo expediente de la desaparición del precepto en el que se ponía de evidencia.

Los puntos principales en que cabe detectar la descoordinación de la legislación hipotecaria para con respecto a la urbanística, son los siguientes (17):

1. *El concepto de finca*

La unidad registral actual es la finca (artículos 7.º y 8.º, en relación con el 243, todos de la vigente Ley Hipotecaria) (18).

(17) Sobre la temática general de la relación entre la ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad, *vid.* Martín Marcos Jiménez: *Parcelaciones y reparcelaciones y el Registro de la Propiedad*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1976.

Se prescinde en este trabajo de toda referencia a los recientes Reglamentos dictados en desarrollo de la Ley del Suelo para evitar un detallismo que desnaturalizaría el marco y los objetivos, reducidos, del mismo. En todo caso, los citados Reglamentos, en especial el de Gestión, que apela al Registro de Propiedad en aspectos tan fundamentales como la compatibilización de la ejecución de los sistemas generales en suelo urbanizable programado y la efectividad del derecho de los propietarios afectados por éstos al 90 por 100 del aprovechamiento medio (art. 53) y la formalización de la reparcelación (arts. 113 y 114), intensifican la necesidad de coordinación de la institución registral con las urbanísticas y confirman, así, la tesis central de este trabajo.

(18) Los preceptos de la Ley Hipotecaria citados disponen en lo que interesa:

El artículo 7.º, párrafo 1.º: «La primera inscripción de cada finca en el Registro de la Propiedad será de dominio y se practicará con arreglo a los procedimientos regulados en el título VI de esta Ley.»

El artículo 8.º: «Cada finca tendrá desde que se inscriba por primera vez un número diferente y correlativo.

Las inscripciones que se refieran a una misma finca tendrán otra numeración correlativa y especial.

Se inscribirán como una sola finca, bajo un mismo número.

1.º El territorio, término redondo o lugar de cada foral en Galicia o Asturias, siempre que reconozcan un solo dueño directo o varios proindiviso, aunque esté dividido en suertes o porciones, dadas en dominio útil o foro a diferentes colonos, si su conjunto se halla comprendido dentro de los linderos de dicho término.

Se estimará único el señorío directo para los efectos de la inscripción, aunque sean varios los que, a título de señores directos, cobren rentas o pensiones de un foral o lugar, siempre que la tierra aforada no se halle dividida entre ellos por el mismo concepto.

La configuración de tal unidad registral, tal como figura recogida en el citado artículo 8.º de la Ley Hipotecaria —tanto más, si se tiene en cuenta la amplitud de la autonomía reconocida a la voluntad privada para la agrupación, división y segregación de fincas en los artículos 44 a 50, ambos inclusive, del Reglamento de la Ley Hipotecaria—, no se corresponde, cuando no entra frontalmente en colisión con la regulación que la legislación urbanística hace de las figuras de la parcelación y reparcelación, en especial con la posibilidad del establecimiento por los planes de parcelas o fincas mínimas indivisibles (19).

2.º Toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes y las explotaciones industriales que formen un cuerpo de bienes unidos o dependientes entre sí.

3.º Las fincas urbanas y edificios en general, aunque pertenezcan a diferentes dueños en dominio pleno o menos pleno.

4.º Los edificios en régimen de propiedad por pisos cuya construcción esté concluida o, por lo menos, comenzada.

En la inscripción se describirán, con las circunstancias del inmueble en su conjunto, sus distintos pisos o locales susceptibles de aprovechamiento independiente, asignando a éstos un número correlativo, escrito en letra, y la cuota de participación que a cada uno corresponde en relación con el inmueble. En la inscripción del solar o del edificio en conjunto se harán constar los pisos meramente proyectados.

Se incluirán además aquellas reglas contenidas en el título y en los estatutos que configuren el contenido y ejercicio de esta propiedad.

La inscripción se practicará a favor del dueño del inmueble constituyente del régimen o de los titulares de todos y cada uno de sus pisos y locales.

5.º Los pisos o locales de un edificio en régimen de propiedad horizontal, siempre que conste previamente en la inscripción del inmueble la constitución de dicho régimen.»

Y el artículo 243: «El Registro de la Propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente. Todas las inscripciones, anotaciones y cancelaciones posteriores, relativas a la misma finca, se practicarán a continuación, sin dejar claros entre los asientos.»

(19) El artículo 94 del texto refundido de la Ley del Suelo considera parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma que éste se defina reglamentariamente, y declara ilegales aquellas parcelaciones que infrinjan lo dispuesto en la propia Ley o en los planes que sean de aplicación.

El artículo 97 del propio texto legal define la reparcelación como la agrupación de fincas comprendidas en el polígono o unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos.

En cuanto a la parcelación:

a) El régimen legal comporta (art. 96):

— La prohibición de toda parcelación hasta tanto exista plan general (si se trata de suelo urbano) o plan parcial (si se trata de suelo urbanizable), siendo total en el suelo no urbanizable.

— La sujeción de la parcelación a licencia, como requisito indispensable—incluso—para el otorgamiento e inscripción de las correspondientes escrituras de división.

b) El plan urbanístico puede añadir al anterior régimen legal (art. 95) la determinación de la indivisibilidad de las parcelas, bien por relación simple a sus dimensiones, bien por combinación de dicho criterio con el volumen edificable,

Al margen del Derecho urbanístico, tampoco guarda relación la expresada configuración hipotecaria de la finca con la legislación vigente en materia agraria, la cual (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973) establece el concepto de unidad o parcela rústica mínima en razón al grado de mecanización, a la rentabilidad, al tipo de cultivo, etc. (20).

Prueba evidente de la descoordinación entre los ordenamientos de que se viene hablando, la constituye la Jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en torno a la procedencia de la inclusión de fincas en el Registro de Solares. Así, la sentencia de la Sala 4.^a, de 5 de febrero de 1970 (ponente, OLIVARES Y FELIÚ; R. AZ. 443) dice textualmente:

«Que si bien es exacto el presupuesto básico de que parte de la sentencia apelada de que lo que importa a los fines de la Ley de Solares no es la unidad jurídico-hipotecaria del inmueble, sino la unidad físico-jurídica del mismo; lo que ya no es tan exacto es admitir que en el caso de autos falte dicha unidad físico-jurídica, por el simple hecho de que la unidad jurídico-hipotecaria sometida al análisis de entrada en el Registro de Solares del Ayuntamiento de Las Palmas, esté formada por varias casas con fachadas y entradas en calles contiguas, pero diferentes; pues, aun partiendo de este hecho real, perfectamente constatado en el expediente administrativo y en el rollo de primera instancia, cabe que coincidan en el caso debatido, como en tantos otros, dichas dos unidades físico-jurídicas, asentadas precisamente sobre un solar también único, que no por ser más o menos extenso superficialmente, deja de constituir solar adecuado para el proyectado edificio de carácter singular que se viene mencionando desde el instante mismo de la soli-

quedando los notarios y registradores obligados directamente a consignar en las descripciones de las fincas su cualidad de indivisibles.

En cuanto a la reparcelación, ésta queda sujeta a un procedimiento jurídico-público (arts. 98 a 100, ambos inclusive), siendo el acto administrativo de la Administración urbanística, aprobatorio de aquella, el que fija la misma y produce los consiguientes efectos en los derechos de propiedad y en su constancia registral (arts. 96, 2, y 100 y 101).

(20) Ya antes de la Ley actualmente vigente, la Orden de 27 de mayo de 1958 (desarrollando la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo de 15 de julio de 1954 y los Decretos de 25 de marzo y 22 de septiembre de 1955) había establecido la unidad mínima de cultivo para cada una de las provincias; Orden que debe considerarse aún vigente.

cidad de su ingreso en el Registro de Solares del Ayuntamiento dicho, lo que no veda que el inmueble para ello reseñado conste, en su actualidad física, de distintos números de orden y de que éstos correspondan a las calles diferentes, aunque contiguas, y de que con todo ello constituya una sola unidad predial y como tal asentada en el Registro de la Propiedad de su partido; ...»

Y en uno de los Considerandos de la Sentencia apelada que la de la Sala 4.^a del Supremo de 9 de mayo de 1975 (ponente SUÁREZ MANTUEOLA; R. Az. 2727) acepta, se afirma que «... es perfectamente admisible que una misma unidad hipotecaria pueda en parte incluirse y en parte no (se entiende en el Registro de Solares), según sus características físicas».

Finalmente, la sentencia de la Sala 4.^a de 23 de mayo de 1975 (ponente VIDAL GUTIÉRREZ; R. Az. 2809) sienta la siguiente doctrina:

«... cabe señalar el distinto alcance y trascendencia que la inscripción en el Registro de la Propiedad puede tener en ciertos casos, a efectos de la inscripción en el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, según se trate de inscripción de inmuebles comprendidos en el concepto del número 3.^o del artículo 63 de la Ley del Suelo, o de inmuebles comprendidos en alguno de los conceptos del número 3.^o del artículo 142 de tal Ley. Pues en el primero de los expresados conceptos, la calificación del inmueble como inscribible en el Registro Municipal viene determinada directamente *per se* y por la propia naturaleza del inmueble en cuanto que "es finca solar" y, por tanto, y a efectos de la determinación e individualización de la "finca" cuya inscripción se pide en el Registro Municipal, jugará plenamente la inscripción registral de tal finca en el Registro de la Propiedad (límites y titularidad) o jugará en todo caso (y en el supuesto de que se trate de solares a que se refiere el número 1.^o del artículo 5.^o del Reglamento del Registro de Solares) en relación (y a efectos de segregación, etc.), con las porciones no edificadas de tal finca inscrita en el Registro de la Propiedad. Pero en cambio, y en relación con las fincas constituidas por

inmuebles de los que se refieren en el número 3.º del artículo 142 de la Ley del Suelo, y cuyos respectivos conceptos se contienen en los números 2.º, 3.º, 4.º y 5.º del artículo 5.º del citado Reglamento puede en algunos casos no ocurrir así, pues en estos supuestos, la calificación de la finca a efectos de su inscripción en el Registro de Solares se determina en función de que en la edificación sobre ella existente, se dé alguna de las circunstancias que según los expresados números del artículo 5.º constituyen causa de inclusión de la finca en que se encuentran tales edificaciones en el Registro de Solares, y como para la apreciación o no de la existencia de alguna de dichas causas, concretamente la del número 5.º "edificación inadecuada" en relación con los apartados *a)* y *c)* (que es el caso de autos) es preciso partir del carácter que la misma constituye una unidad tanto desde el punto de vista arquitectónico como urbanístico y atendiendo asimismo para interpretar el alcance y consecuencias de la condición que en relación con su actual estado ofrezca como unidad urbanística a las causas determinantes de ella, a fin de que en el supuesto de existencia de arrendatarios de las edificaciones no pueda, por una interpretación extensiva del carácter de unitaria de la edificación, producirse un fraude en relación con los derechos de continuación en el arrendamiento que pudieran corresponderles al no existir tal unidad de edificación, pero teniendo también en cuenta, además de esos derechos, la necesidad de dar cumplimiento en cuanto sea conforme al ordenamiento jurídico, atendidas las circunstancias concretas que en cada caso concurren, a la *ratio legis* a que la inscripción en el Registro de Solares obedece.»

Esta cuando menos desconexión entre la legislación hipotecaria y la urbanística ha venido posibilitando a lo largo de todo el período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956 y, por lo tanto, cabe esperar que continuará haciéndolo bajo la vigencia del actual Texto Refundido de aquella Ley, el sistemático incumplimiento de las disposi-

ciones urbanísticas en materia de parcelaciones y reparcelación (21). Evidentemente, sin embargo, este problema está íntimamente relacionado con el de la falta de base física del Registro de la Propiedad y con el del sistema de publicidad formal del planeamiento urbanístico.

2. *La carencia de base física del Registro*

Como acaba de decirse, el problema de las disfunciones derivadas de la aplicación concurrente de los ordenamientos hipotecario y urbanístico en materia de parcelaciones y reparcelaciones, se encuentra estrechamente vinculado a una de las principales deficiencias actuales del Registro de la Propiedad: su falta total de base física.

Si la perfección de todo sistema registral depende de su estrecha conexión con un adecuado servicio catastral, tal íntima relación resulta tanto más imprescindible desde el punto de vista de toda actuación urbanística o edificatoria sobre el suelo. La tarea, hoy imprescindible, de la ordenación del territorio a través del planeamiento precisa, para su corrección y acierto, un conocimiento exacto de la situación real y jurídica del terreno a ordenar. Desde otro punto de vista, la eficacia del planeamiento requiere del Registro la recepción de sus determinaciones transformadas en preceptos jurídicos y la negativa de la inscripción de los actos y derechos contrarios a aquéllas. Todo ello es hoy, en el estado actual del Registro de la Propiedad, imposible, por cuanto su sistema de inscripción de fincas no encierra el menor propósito de concordancia con la realidad física, ni de localización espacial de las fincas registradas, no permitiendo tampoco su configuración una adecuada relación con el planeamiento urbanístico, a fin de evitar la inscripción de los actos y derechos en manifiesta infracción de sus determinaciones, sino que tan sólo persiguen la salvaguardia y protección de los derechos inscritos, abstractamente considerados.

De lo expuesto se deduce, sin más, la conveniencia e, incluso, la ineludible necesidad de la reestructuración del Registro de la Pro-

(21) Dicho incumplimiento ha sido denunciado, entre otros, por Rafael NASARRE ALASTRUEY: *Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1972, pp. 52, 53 y 54; y Pedro SANZ BOIXAREU: *Seguridad jurídica y planeamiento urbanístico*, Conferencia pronunciada en 1973 en el CENIDE, dentro del ciclo sobre urbanismo organizado por la «RDU», citado por Martín MARCOS JIMÉNEZ: *Parcelaciones y reparcelaciones y el Registro de la Propiedad*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1976, p. 110.

piedad, a fin de dotarlo de una sólida base física, en íntima relación con los servicios catastrales y el planeamiento urbanístico.

En la situación actual, no sólo es perentoria la necesidad apuntada, sino que su satisfacción cuenta con los presupuestos necesarios para ser factible. En efecto:

— El Texto Refundido de la Ley del Suelo, en su artículo 13,3, incorpora a los planos de información del plan parcial el catastral. Ello significa indudablemente el propósito legal de que la información urbanística de que parta la planificación para la fijación de las *opciones de ordenación, responda a la realidad y esté en conexión* con la representación gráfica documental oficial de dicha realidad: el catastro (22). Ha de tenerse en cuenta, además, que el nivel de planeamiento parcial es el que corresponde a la concreción definitiva del estatuto urbanístico del derecho de propiedad, con lo que la anterior prescripción legal cobra toda su dimensión e importancia.

— Tras la promulgación de la Ley 41/1964, de 11 de junio, sobre reforma del sistema tributario—uno de cuyos fines, según su propia Exposición de Motivos (23), radica en la adecuación de los conceptos de la legislación fiscal a los introducidos por la legislación urbanística—, la aplicación de los preceptos fiscales reguladores de la Contribución Territorial Urbana ha dado un fuerte impulso a la ins-

(22) La Ley del Suelo patria se sitúa, así, en la línea de la legislación urbanística de la Alemania Federal. El «Planzeichenverordnung» o Reglamento de los signos del Plan, de 19 de enero de 1965—dictado en desarrollo de la «Bundesbaugesetz» de 23 de junio de 1960—, dispone en su párrafo 1—bajo el título «antecedentes del Plan»— que la representación gráfica de la realidad del territorio que efectúa el planeamiento urbanístico (en definitiva, la información urbanística o los planos de información) ha de estar en consonancia con el catastro de bienes raíces. Vid. Luciano PAREJO ALPONSO: *Los grafismos y los conceptos técnicos del planeamiento urbanístico en el Derecho alemán*, «RDU» núm. 50, octubre-noviembre-diciembre 1976, pp. 109 y ss.

(23) En la citada exposición de motivos puede leerse: De un lado, en el párrafo 6.º del apartado A) (referente a la Contribución Territorial Rústica) del epígrafe III y con relación al Catastro:

«La revisión de los catastros, de acuerdo con tales criterios, permitirá esperar la evolución de las riquezas imponibles y su acercamiento a la realidad sin recurrir al arbitrio de su corrección alzada y, en consecuencia, prevenir ya las medidas que, llegado el caso, hayan de tomarse, entre ellas la de elevar de doscientas a cinco mil pesetas el mínimo exento de la contribución.»

Y, de otro lado, en los dos primeros párrafos del apartado B) (referente a la Contribución Territorial Urbana) del mismo epígrafe III:

«Pocas son, aunque no de escasa importancia, las innovaciones que con carácter inmediato introduce la Ley en esta Contribución.»

La primera de ellas se refiere a la configuración del suelo urbano, contraída hasta ahora a conceptos en los que no habían tenido entrada las modernas concepciones urbanísticas y que después de la Ley sobre el Régimen Jurídico del Suelo pueden ser aceptadas con seguridad cuidando de que exista la debida armonía entre ambos ordenamientos.»

titución catastral en el ámbito de la propiedad inmobiliaria urbana, de forma que aquélla ha visto completada su documentación relativa al suelo rústico. De esta forma, el catastro cuenta en la actualidad con una documentación amplia y detallada, compuesta básicamente por planos parcelarios y fichas de propiedades expresivas de las superficies, linderos y características constructivas, con lo que es posible afirmar que, en gran medida, refleja la realidad física existente.

— Desde hace cuando menos cinco años, se encuentra en marcha un proceso de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. En efecto, por Orden de la Presidencia del Gobierno de 27 de abril de 1971 fue creada en el Instituto Geográfico y Catastral una Comisión Asesora de Trabajo de carácter técnico con el fin de «establecer la necesaria, permanente y continuada coordinación entre el Catastro Topográfico Parcelario y el Registro de la Propiedad Inmueble». Como consecuencia del dictamen finalmente emitido por dicha Comisión, recientemente y por Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de enero de 1977, se ha creado una Comisión Interministerial de Trabajo de carácter técnico con el objetivo único de la «elaboración de un anteproyecto de Decreto que establezca la coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad».

En su consecuencia, las bases están dadas para que se produzca definitivamente el paso final necesario que conduzca no sólo a una coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, sino también de dichos servicios con la ordenación urbanística.

3. *La calidad urbana o rústica de las fincas*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley Hipotecaria y en el 51 de su Reglamento, a efectos registrales: 1) no existen más que dos categorías o clases de propiedades inmobiliarias: la urbana y la rústica; y 2) no se encuentran regulados los criterios de los que resultan la calidad urbana o rústica de una finca, con lo que esta materia queda reservada—desde la perspectiva de la legislación hipotecaria—a la función de calificación que a notarios y registradores corresponde.

Evidentemente, la precedente regulación resulta frontalmente discordante con el ordenamiento urbanístico, de acuerdo con el cual: 1) no sólo existen más categorías de suelo que las expresadas por la

legislación hipotecaria (suelo urbano, urbanizable programado o no y no urbanizable)—categorías que, además, no concuerdan con las de dicha legislación—, sino que, por virtud de la actuación concurrente en la ordenación urbanística de las técnicas de clasificación y calificación, aquella categorización del suelo resulta desarrollada, mediante su subdivisión en concretas calificaciones de suelo no sujetas a tipología previa legal alguna, en razón al destino y uso urbanísticos específicos a que dicho suelo deberá quedar afecto; y 2) la categorización y subsiguiente calificación urbanísticas del suelo (en definitiva, la calidad de éste) no derivan, ni de una calificación funcional, ni de la voluntad del propietario, sino de la ordenación urbanística (bien sea por disposición legal, bien por determinación del planeamiento).

Esta situación ha permitido hasta ahora que la realidad registral no guarde necesariamente relación alguna con la realidad jurídico-urbanística y que se mantenga una dualidad de calificaciones o, por mejor decir, de calidades de las fincas, basadas en criterios diferentes jurídico-privados y jurídico-públicos, con perjuicio evidente para la eficacia de la legislación urbanística y el planeamiento en virtud de ella desarrollado, los cuales han de soportar la presunción de legitimidad que a los asientos registrales presta el último párrafo del artículo 1.º de la Ley Hipotecaria (24).

4. *La limitación de los derechos inscribibles en el Registro*

Conforme al artículo 4.º del Reglamento Hipotecario, sólo son inscribibles los inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.

Sin entrar aquí ahora en la discusión de si en nuestro Derecho se consagra el sistema de *numerus clausus* o de *numerus apertus* en materia de derechos reales, lo cierto es que la interpretación puramente civilista del precepto reglamentario invocado ha venido impidiendo la apertura del Registro de la Propiedad a las obligaciones y deberes impuestos, así como al contenido en aprovechamiento urbanístico atribuido al derecho de propiedad por la ordenación urbanística como integrantes de su contenido normal. Si como ya decía el artículo 61 de la Ley del Suelo de 1956 y ahora el artículo 76 del

(24) El precepto citado dispone: «Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos 238 y siguientes, en cuanto se refieren a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley.»

Texto Refundido de la misma, las facultades del derecho de propiedad se ejercen dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos por la ordenación urbanística con arreglo a la calificación urbanística de los predios, parece evidente que los referidos deberes y límites deben tener acceso al Registro.

Sin embargo, la variedad de formas que revisten los mencionados deberes y el hecho de que no siempre puedan ser subsumidos en alguna de las formas típicas de derecho real, provocan la imposibilidad de su reflejo registral.

5. *La organización registral y el procedimiento de inscripción*

Al actual desfase de la institución registral no escapan los preceptos reguladores de la forma de la inscripción (título II de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento) y del modo de llevar el Registro (título IX, tanto de la Ley como del Reglamento citados).

Son precisamente estas facetas del Registro de la Propiedad las que dificultan sobremanera su conexión con la realidad física y, por tanto, su relación directa y estrecha con los servicios catastrales y el planeamiento urbanístico.

Tanto la forma de practicar las inscripciones, como el modo en que se lleva el Registro, responden a técnicas hoy en día superadas y, por supuesto, inadecuadas, si se tiene en cuenta la técnica planificadora de la cual resulta actualmente la regulación del derecho de propiedad.

Las fincas registradas se describen por el lugar de ubicación, superficie y linderos—cuya corrección y orientación no se comprueban—, se consignan o registran en función de una numeración, quedan encuadradas dentro del término municipal—en el libro correspondiente—y su búsqueda sólo puede practicarse a través de los índices de fincas y personas. Ello no significa otra cosa que la falta de todo interés para el Registro de la localización o ubicación espacial reales de las fincas y del control de esta faceta física.

De otro lado y en justa correspondencia con lo anterior, ni la Ley Hipotecaria ni su Reglamento exigen una concordancia de los datos registrales con la realidad física, razón por la cual tales datos no son, en absoluto, fiables respecto a su adecuación a las reales características de las fincas.

Todo ello ha motivado y de seguro continuará dando lugar a la ineficacia de numerosos preceptos del ordenamiento urbanístico, tales como:

— El artículo 78 de la Ley del Suelo de 1956, en cuanto la comunicación al Registro de la licencia municipal, que no se practicó normalmente, hubiera carecido—de haberse hecho—de cualquier efecto, por cuanto habría existido la absoluta imposibilidad de localizar la parcela, a que se refiriera la licencia, en los archivos del Registro. Idéntico destino cabe augurar al actual artículo 95, 3, del Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente.

— El artículo 79 de la referida Ley del Suelo de 1956, en cuanto el registrador de la propiedad mal hubiera podido comprobar si los terrenos objeto de parcelación con licencia se identificaban con los registrados, ni—por supuesto— si las edificaciones que se pretendían inscribir estaban o no construidas sobre terrenos legalmente parcelados. Igual futuro ha de preverse para el artículo 96, números 3 y 4 del vigente Texto Refundido de la citada Ley.

— El artículo 47, 2, de la repetidamente mencionada Ley del Suelo de 1956, asimismo por las dificultades que hubiera entrañado la identificación del terreno o parcela consignado en la licencia municipal autorizatoria de usos u obras provisionales y la finca o fincas inscritas. El mismo porvenir ha de entenderse que espera al artículo 58, 2, del Texto Refundido vigente.

Asimismo ha comportado dificultades en el período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956, en la tramitación de los expedientes de expropiación forzosa por razones urbanísticas, a virtud de la imposición por el artículo 3, 2, de la Ley de Expropiación Forzosa de la notificación a los titulares registrales de los derechos a expropiar, ya que—caso de no corresponderse éstos con los reales de los terrenos afectados—la repetición del trámite de información pública se hacía necesaria. Si bien el artículo 139, 1, del Texto Refundido de la Ley del Suelo vigente obvia este problema, mediante el sencillo expediente de disponer que—en el procedimiento de expropiación por tasación conjunta—los errores no denunciados y justificados en el plazo de exposición al público del proyecto pertinente no dan lugar a nulidad o reposición de actuaciones, sin perjuicio de la conservación por los verdaderos titulares del derecho a indemnización, este nuevo precepto, además de constituir un expreso reconocimiento de la problemática estudiada, no viene en realidad a resolverla, sino, antes bien y como ha quedado dicho, a obviar sus efectos (y aún tan sólo para los supuestos de tasación conjunta).

III. CONSIDERACIONES FINALES

El precedente examen de los principales aspectos en que se evidencia la desconexión existente entre la legislación hipotecaria y la urbanística (desconexión, que es —en gran medida— la responsable de la subsistencia en nuestro Derecho de la concepción romanista del derecho de propiedad) conduce en última instancia al problema ya antes apuntado de la publicidad del planeamiento urbanístico.

En efecto, en el actual sistema de publicidad de dicho planeamiento no se encuentra garantizada, ni la publicidad formal (el artículo 44 del vigente Texto Refundido sólo exige la publicación en el *Boletín Oficial* correspondiente del acuerdo aprobatorio del plan de que se trate), ni la material (los derechos de consulta e información arbitrados en el artículo 55 del citado Texto Refundido no son suficientes, como lo demuestra la experiencia, al respecto) (25).

Esta circunstancia es de suma gravedad desde la propia perspectiva del ordenamiento urbanístico, en cuanto es la ordenación establecida a virtud de éste la que determina nada menos que el contenido del derecho de propiedad. Es por ello que en la misma se ha buscado también la principal causa de la desconexión entre aquella ordenación y el Registro de la Propiedad: ni los notarios, ni los registradores han contado y cuentan con medios fáciles y seguros para

(25) En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Actuación pública y privada en el Derecho urbanístico*, «REDA», núm. 1, abril-junio, 1974, p. 89) afirma: «Pero no sólo falta a los planes esa publicidad formal, sino que ni siquiera está asegurada una efectiva publicidad material de los mismos, aunque la Ley del Suelo se cuide de decir que todo ciudadano tiene derecho a consultar los planes en los Ayuntamientos (art. 43). Todos sabemos, por una elemental práctica, que no es nada infrecuente que tal consulta sea en la práctica imposible, que estén aplicándose ordenaciones, por ejemplo, en los Ayuntamientos de cuya aprobación no se tenga efectiva constancia o cuya consulta sea virtualmente una verdadera hazaña (porque no existan ejemplares o porque estén deteriorados e ilegibles; porque el ejemplar que queda esté en poder de un funcionario que no ha ido aquel día a la oficina, incluso de un arquitecto o aparejador municipal que vive en la ciudad próxima, más sencillamente aún, porque no lo quieren facilitar para asegurarse el monopolio de una intervención libérrima y excluir expeditivamente el riesgo de cualquier impugnación). ¿Y qué decir de la seguridad jurídica respecto de los planes, tanto en su expresión más simple de certeza del Derecho como en cuanto a seguridad de su identidad e inalterabilidad? ¿Quién asegura y cómo que los documentos, planos, ordenanzas que integran los planes no han de ser alterados, sustituidos o destruidos en las oficinas municipales donde se depositan? ¿Es razonable fiar esa seguridad a la simple protección penal, que además tampoco parece fácilmente actuable?»

También basta alguna experiencia de la vida municipal para saber que tales cambios, alteraciones o desapariciones de documentos del Plan, si no del Plan entero, no son precisamente una mera posibilidad hipotética; se carece prácticamente de garantías efectivas.»

conocer fehacientemente las prescripciones del planeamiento urbanístico realmente vigente y aplicable a un terreno dado.

Nos encontramos, por tanto, en el problema que está en la base de la desconexión entre la legislación hipotecaria y la urbanística. Esta define el estatuto de la propiedad y, en su consecuencia, debería tener reflejo en el Registro de la Propiedad. Pero tanto la organización y las reglas por las que se rige la institución registral (en especial su falta de base física y de actualización, en cuanto parte aún de la regulación civilista de la propiedad), como el propio sistema de publicidad del planeamiento urbanístico, impiden la debida coordinación entre éste y aquella institución.

Evidentemente, pues, el actual estado de inseguridad a que el sistema de publicidad de la ordenación urbanística conduce, precisa ser superado. Con independencia de que tal superación deba venir por la vía de la creación de órganos administrativos especializados en la materia (es decir, no implicados en la actividad urbanística propiamente dicha), de nivel en cada caso adecuado al escalón de planeamiento de que se trate y de ubicación idónea al carácter integral de la ordenación urbanística (podrían depender, por ejemplo, de la Presidencia del Gobierno), la institución registral no debe quedar—en cualquier caso—al margen del sistema de publicidad formal del planeamiento en los escalones de éste susceptibles de ser coonestados con la organización territorial de aquélla y en los que, precisamente, se producen la clasificación y calificación urbanística del suelo, es decir, la definición del estatuto de la propiedad inmobiliaria: el plan general, el programa de actuación urbanística y el plan parcial (naturalmente que, como ya ha quedado dicho, esta participación del Registro en el sistema de publicidad del planeamiento exige—previamente—la reorganización de aquél y su acomodación a la legislación urbanística) (26).

(26) E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Actuación pública y privada...*, op. cit., pp. 89 y 90) ha apuntado ya la conveniencia de la asignación al Registro de la Propiedad de una función en el sistema de publicidad del planeamiento: «Me parece que la enorme responsabilidad, la enorme gravedad, que la Ley del Suelo vuelca sobre los planes, en cuanto que son ellos los que definen positivamente el contenido normal de la propiedad (como dicen los arts. 61 y 70), exige darles un tratamiento congruente con esa importancia asegurar sobre ellos un verdadero sistema de publicidad y de seguridad (función en la que probablemente pueda corresponder un papel destacado a la institución del Registro de la Propiedad—aunque, naturalmente, al margen del sistema analítico o por fincas con que hoy está organizado—; conexión que parece inexcusable si, en efecto, el Registro ha de publicar, junto con las cargas de la propiedad inmueble, y aun antes que las mismas, su variable y casuístico contenido).»