

# La inscripción registral de algunas actuaciones urbanísticas sometidas a control por parte de las administraciones públicas. Talibanismus versus libertatis<sup>1</sup>

**Antonio J. ALONSO TIMÓN**  
Real Centro Universitario  
“Escorial-María Cristina”  
San Lorenzo del Escorial

**Resumen:** Las facultades de intervención que las Administraciones Públicas ostentan en la actualidad en la esfera jurídica de los ciudadanos se asemeja, cada vez más, a los poderes omnímodos de otros tiempos, lo cual convierte esta situación en difícilmente soportable y jurídicamente indeseable. La diferencia es el disfraz, más aparente y coqueto hoy en día, porque lo llaman interés público cuando deberían seguir llamándolo orden público.

**Abstract:** The huge power the public administration has nowadays to control all the activities the citizens do is day after day more similar to the old prerogatives the *ancien regime* had, which is unsustainable and difficult to admit in law terms. The difference is the fancy dress, more beautiful and glamorous today, because they use a better word like *public interest* when they should call it *law enforcement* as it has been called forever and ever.

**Palabras clave:** Urbanismo, Registro de la Propiedad, Administraciones Públicas.

**Keywords:** Town Planning, Land Registry Office, Public Administration.

---

<sup>1</sup> Este artículo es fruto de los trabajos de investigación llevados a cabo dentro del grupo de investigación GISER (Grupo de Investigación sobre Servicios Económicos Regulados) concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2009-2012 bajo la denominación DER 2009-11082.

**Sumario:**

- I. Introducción.**
- II. Divisiones y segregaciones.**
- III. Parcelaciones.**
- IV. Derechos de tanteo y retracto.**
- V. Ventas forzosas.**
- VI. Reflexiones finales.**

**Recibido: noviembre de 2010.**

**Aceptado: enero de 2011.**

## I. INTRODUCCIÓN

El grado de intervención pública en todos los ámbitos de la vida de las personas físicas es un hecho que ha conocido una expansión notable en los últimos tiempos, lo cual no resulta de ser curioso si se tiene en cuenta que el grado de intervención directa en la esfera de las personas jurídicas está disminuyendo también notablemente desde hace algún tiempo y se ha trasladado a un ámbito de afectación más indirecta de su actividad a través de lo que se ha dado en llamar regulación.

No podemos ofrecer en tan reducido espacio una explicación detallada de este fenómeno ni es el objeto primario de este trabajo pero sí podemos afirmar que dicho proceso está, en buena medida, relacionado con el papel cada vez más preponderante que se da a las empresas, corporaciones o instituciones privadas en tanto en cuanto son ellas las que han pasado a gestionar importantes parcelas de la actividad pública que antes eran desempeñadas por el Estado a través de empresas nacionalizadas o de bandera.

La necesidad que tiene el Estado de apoyarse en personas jurídico privadas para prestar la mayoría de servicios públicos que actualmente existen y la realización de complejas obras públicas para la creación de unas infraestructuras caras y cada vez más demandadas, lo cual, dicho sea de paso, está muy bien porque el Estado no tiene por qué repercutir en los contribuyentes vía impuestos el coste de la prestación de dichos servicios ni la creación de esas infraestructuras cuyo disfrute es más *uti singuli* que *uti universi*, hace que el esfuerzo del Derecho público, especialmente el joven, todavía, Derecho económico administrativo, se haya centrado más en obtener fórmulas de libertad o relajación de controles de la actividad de dichas empresas que hagan atractiva la gestión de esos intereses públicos y que consigan los objetivos de déficit público impuestos por instancias supranacionales de manera homogénea para todos los países que en mirar las consecuencias que la desmedida intervención del Estado está teniendo en la esfera jurídica de las personas físicas.

No vamos a expresar aquí nuestra disconformidad con el aspecto regulatorio sino más bien al contrario. Creemos que ese es el camino, pasar

de un intervencionismo absurdo e injustificado a una regulación sólo puede traer efectos positivos para todos. El problema es que es más difícil regular que intervenir y todavía estamos en mantillas en materia de regulación, con lo que los Estados se sienten desconcertados ante su nuevo papel, no conocen todavía bien el funcionamiento de unos mercados en los que, en muchas ocasiones, no creen los gobernantes encargados de crear dicha regulación y el resultado es el que estamos viendo desde hacer ya más tres años: una crisis económica galopante directamente relacionada con los fallos en los controles de regulación más que en la regulación en sí. Esos controles que hemos dicho que se han relajado bastante por lo que a las personas jurídicas se refiere.

Se puede afirmar sin temor a errar en demasía que vivimos un auténtico resurgimiento del Estado Policía en la actualidad por lo que al control de las personas físicas por parte de las instancias públicas hace referencia, disfrazado, eso sí, de actividad de ordenación, que es un término más suave, más políticamente correcto y, sobre todo, más compatible con los textos constitucionales actuales que predicán el carácter de Estados Democráticos de Derecho de nuestros países, donde no puede tener cabida un término tan trasnochado como el de Estado Policía. No obstante, dicho eufemismo no nos debe confundir en el análisis de lo que realmente está sucediendo, que no es otra cosa que el golpeo continuo y constante, por parte de los poderes públicos, de la línea de flotación en forma de libertad de unos ciudadanos a los que se les dice hasta lo que deben comer o lo que deben beber, convirtiendo la vinculación de éstos a la Ley en positiva de *facto* más que en negativa de *iure*.

Si lo que se acaba de describir es apreciable a nivel general, es más evidente en el ámbito del urbanismo, uno de los ámbitos más intervenidos de nuestro ordenamiento. Nuestro ordenamiento urbanístico, desde la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956 se ha convertido en un mundo feudal donde reina una especie de ley de la jungla en la que no sólo es que se sientan cómodos los poderes públicos sino que son ellos los que la fomentan principalmente, produciéndose el perverso efecto de una aplicación de la manga ancha para los poderes públicos y de la manga estrecha para los particulares, a los que se les impide ejercer su derecho de propiedad casi de manera absoluta en aras de un interés público, de nuevo el interés público, que no se defiende desde las instancias públicas.

Nos proponemos con este trabajo analizar los engorrosos trámites que deben llevar a cabo los particulares a la hora de realizar actos de gestión o disposición sobre sus propiedades en forma de cambio de la estructura o configuración de la misma y las consecuencias registrales que ello supone. Analizaremos la más que discutible regulación de los regímenes de divisiones y

segregaciones, parcelaciones, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de los poderes públicos y su acceso al registro, así como el acceso al registro, asimismo, de las ventas forzosas o de los programas de actuación aislada aprobados por las Administraciones públicas en materia urbanística.

## II. DIVISIONES Y SEGREGACIONES

El régimen de las divisiones y segregaciones de fincas se regula, *prima facie*, en el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo. Dicho precepto establece que “la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística”. Este artículo es desarrollado, a efectos registrales de acceso de las operaciones de división o segregación que se lleven a cabo sobre una finca, por los artículos 79 a 82 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

El requisito esencial para poder llevar a cabo una división o segregación de una finca de mi propiedad y que dicha operación pueda acceder al Registro de la Propiedad, consolidando así mi derecho de propiedad y adaptándolo a la nueva realidad derivada de mis nuevas necesidades, es la obtención de una licencia de parcelación que tiene que ser expedida por el Ayuntamiento competente o, subsidiariamente, una declaración de innecesariedad de dicha licencia otorgada también por el Ayuntamiento de que se trate. La colaboración de los Registradores de la Propiedad en este procedimiento de inscripción registral de las parcelaciones o segregaciones llevadas a cabo sobre una finca es, como puede intuirse, esencial, ya que no pueden proceder a la inscripción de dichas operaciones si el solicitante no le exhibe alguno de los dos títulos aludidos: licencia de parcelación o declaración de su innecesariedad. No se hace referencia, sin embargo en ninguno de los artículos citados del Reglamento a los Notarios, quienes también podría actuar de filtro para la protección de la legalidad urbanística en estos supuestos mediante la comunicación a la autoridad urbanística competente de las deficiencias observadas en las escrituras públicas que se les presentan.

Los supuestos de hecho regulados por la normativa referida serían los siguientes:

- Divisiones y segregaciones llevadas a cabo sobre fincas situadas en suelo no urbanizable. En este caso, a su vez, hay que distinguir dos circunstancias diferentes:
  - Que la parcela resultante sea inferior a la unidad mínima de cultivo.
  - Que dicha parcela no sea inferior a la unidad mínima de cultivo.
- Divisiones y segregaciones sobre parcelas edificadas.

En el caso en que la división o segregación se pretenda realizar sobre fincas rústicas y el resultado sea una parcela superior a la unidad mínima de cultivo, el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997 establece la posibilidad de denegar también dicha división o segregación cuando de la misma surja duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población. En este caso, se impone la obligación para el Registrador de comunicar las dudas que le ofrezca dicha división o segregación a esos efectos a la autoridad urbanística, es decir, al Ayuntamiento, a pesar de que la escritura haya sido perfectamente autorizada por el Notario, sobre el que no pesa la citada obligación de comunicación.

La comunicación que el Registrador cursa al Ayuntamiento se anota al margen del asiento de presentación y se pone en marcha un procedimiento en el que la autoridad urbanística (Ayuntamiento) puede llegar hasta donde ella quiera, distinguiendo el precepto distintos grados de intervención administrativa y, por ende, diferentes consecuencias, que pasamos a desglosar:

- El Ayuntamiento comunica al Registrador de la Propiedad que del título autorizado no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal. En este caso el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas, cancelándose la nota marginal de posible ilegalidad.
- El Ayuntamiento notifica al Registrador la incoación simple de expediente de disciplina urbanística. Aquí, el Registrador debe también proceder a inscribir las operaciones solicitadas sin aludir a la incoación de tal expediente porque no puede presumir la intención administrativa de dar publicidad registral a sus medidas de disciplina.
- El Ayuntamiento notifica la incoación del expediente de disciplina urbanística y solicita la práctica de la anotación preventiva procedente. Entonces, el Registrador debe inscribir ya que la intención del Ayuntamiento no es el cierre registral, pues, si así fuese, lo solicitaría expresamente.
- El Ayuntamiento notifica la incoación del expediente de disciplina urbanística y solicita la práctica de la anotación preventiva con efectos de prohibición de disponer. El Registrador en este caso debe negar la

inscripción. Ello supone el cierre registral a lo solicitado y se anotará en la finca matriz.

- Por último, el Ayuntamiento no contesta a la notificación cursada por el Registrador en el plazo de cuatro meses. El Registrador procede a la inscripción, cancelando la nota marginal de publicidad.

En el caso en que la división o segregación se pretenda realizar sobre fincas rústicas y el resultado sea una parcela inferior a la unidad mínima de cultivo, el artículo 80 del Real Decreto 1093/1997 establece la obligación de que el Registrador remita copia de los documentos presentados a la Administración agraria. Las posibilidades aquí son las que siguen:

- La Administración agraria adopta acuerdo de nulidad del acto de división o segregación. Lo debe remitir al Registrador, quien deberá denegar la inscripción con efectos de cierre registral. Si el solicitante interpone recurso contencioso-administrativo contra la decisión de la Administración agraria, puede solicitar la anotación preventiva de la interposición de dicho recurso en el Registro de la Propiedad.
- La Administración agraria no contesta en el plazo de cuatro meses. El Registrador debe proceder a la inscripción y cancelar la nota marginal de publicidad.

En el caso en que la división o segregación se pretenda realizar sobre parcelas edificadas, el artículo 82 del Real Decreto 1093/1997 parece contemplar los siguientes supuestos:

- División de fincas edificadas sobre solares que no resulten de expedientes de equidistribución: no aparece previsto expresamente en el precepto pero es frecuente en casos de edificaciones integradas en el núcleo urbano preexistente al planeamiento o en edificaciones construidas por licencia concedida directamente sobre suelo urbano sin expediente previo de gestión urbanística. En este caso, se debe admitir la inscripción sin exigencia de requisito alguno (si la finca ya consta como edificada no existe razón para impedir el acceso al Registro de diferentes edificios en calidad de fincas distintas).
- División o segregación de fincas edificadas cuyo solar aparece configurado en un expediente de reparcelación. La segregación o división de los distintos edificios podrá llevarse a cabo formando fincas independientes sin necesidad de licencia de parcelación.

Es necesario poner de manifiesto que en todos estos supuestos que se han visto el papel del Registrador de la Propiedad se configura como auténtico colaborador de la Administración, sin que pese sobre él la obligación de calificar la actuación de los sujetos interesados ni de los títulos presentados sino que se limitará a analizarlos y a actuar de acuerdo con las decisiones que adopte la Administración urbanística competente o la Administración agraria competente, dependiendo del supuesto analizado, que es quien decide hasta dónde quiere llegar. Lo que sí tiene que hacer el Registrador es motivar la notificación que cursa a dichas administraciones en los supuestos descritos. También tendrá que motivar la inscripción que realice en los casos en que dichas administraciones no contestan en el plazo citado de cuatro meses alegando dicha circunstancia como modo de salvar sus posibles responsabilidades ulteriores.

### III. PARCELACIONES

Si el régimen de las divisiones o segregaciones es un régimen de intervención desmedida y complejo, el de las parcelaciones se complica aun más por la atomización legislativa derivada de las competencias asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas al respecto. El objetivo del control de los actos de parcelación realizados por los sujetos es idéntico al que guía el régimen de control de las divisiones y segregaciones y no es otro que la defensa de la legalidad urbanística.

El concepto de parcelación estaba ya presente y, por tanto, definido en el Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal de 1976, que establecía que era la *“división del terreno en dos o más lotes, cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada existente o en proyecto”*.

En el régimen de parcelaciones, deben distinguirse dos supuestos:

- Suelo sin infraestructura urbana.
- Suelo con infraestructura urbana existente o prevista en el Planeamiento.

La regulación del primer supuesto, es decir, la parcelación sobre suelo sin infraestructura urbana es la siguiente:

- El artículo 13, apartado 2, del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal de 2008, sucesor del artículo 15 del Texto Refundido de 1992, declarado expresamente constitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, y, por ende, en vigor hasta que se ha incorporado a este nuevo Texto Refundido aprobado en el año 2008, establece que *“están prohibidas*

*las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística”.*

La remisión a la normativa autonómica hace que la casuística sea heterogénea. No obstante, los pilares del régimen jurídico de las parcelaciones de terrenos no varían mucho de unas legislaciones autonómicas a otras y todas ellas hacen depender dicha parcelación de la necesaria obtención de la licencia de parcelación o de la declaración municipal o autonómica, dependiendo de que la parcelación afecte a competencias urbanísticas o de ordenación del territorio. Asimismo, las diferentes legislaciones autonómicas obligan a los Registradores, pero también a los Notarios en este caso, mejorando así el contenido de la legislación común estatal vista para los supuestos de divisiones y segregaciones a exigir de los solicitantes de elevación de los actos de parcelación a escritura pública o inscripción registral la exhibición de la licencia de parcelación expedida por la autoridad urbanística competente (Ayuntamiento o Comunidad Autónoma, como se ha visto) o el certificado expedido por dicha autoridad urbanística de la innecesariedad del otorgamiento de dicha licencia de parcelación.

La regulación del segundo supuesto, es decir, la parcelación sobre suelo con infraestructura urbana es la siguiente:

- Superficies que tengan la consideración de solares.
  - Necesidad de licencia de obra nueva. El control de la edificación mediante el otorgamiento de la licencia de primera ocupación se considera suficiente para acreditar la no ilegalidad de la misma, por lo que, en este supuesto, los Notarios deberán aceptar la escritura presentada y los Registradores procederán a la inscripción solicitada.
  - Límite: debe respetarse la parcela mínima establecida por el planeamiento (no siempre se fija en m<sup>2</sup>).

Cuando es necesario cambiar la estructura de propiedad preexiste a las determinaciones del planeamiento, la actuación que se lleva a cabo se efectúa a través de la expropiación sistemática de las superficies necesarias o mediante la equidistribución entre los propietarios para la formación de las parcelas. En este caso no existe peligro de formación ilegal de núcleo de población porque dicha formación está permitida por el propio planeamiento y los Notarios y Registradores deberán actuar en idéntico sentido, es decir, aceptando la escritura en el primer caso y procediendo a la inscripción en el segundo.

Como vemos, la finalidad que se pretende conseguir con el control de las parcelaciones es muy parecido al señalado para el control de las divisiones o segregaciones y que ya se ha apuntado y no es otro que impedir la formación de núcleos de población, evitando así la simultánea urbanización y edificación.

#### **IV. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO**

El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto urbanísticos por parte de la administración urbanística competente es más bien escaso. Más escaso de lo que, en determinadas ocasiones, sería deseable. La legislación estatal y autonómica prevé que dichos derechos puedan ser ejercitados tanto por los Ayuntamientos como por las Comunidades Autónomas. El objetivo, en cualquiera de ambos casos, es controlar determinadas zonas de la ciudad para la implantación de una política de vivienda y suelo que permita la rehabilitación o recuperación de las mismas o la introducción de algún tipo de intereses públicos que deban prevalecer sobre los intereses individuales representados por los propietarios de dichos terrenos.

El régimen jurídico del ejercicio de estos derechos por parte de la administración urbanística se contiene en los artículos 83 a 86 del Real Decreto 1093/1997 y en la legislación urbanística autonómica.

Por tanto, los requisitos para su ejercicio se sintetizan de la siguiente forma:

- Requisitos materiales. Los que establezca la legislación autonómica.
- Requisitos formales. Notificación previa al titular registral. La inexactitud en la declaración no se considera falsedad en documento público, pero puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades.

En general, la legislación de las Comunidades Autónomas no difiere mucho en esta materia y el iter procedimental es el siguiente:

- Comunicación al Registrador por parte de la Administración urbanística de las áreas que, conforme al planeamiento aprobado, quedan sometidas a tanteo o retracto.
- El Registrador hará constar en nota simple al margen de la última inscripción de dominio esta circunstancia en las fincas afectadas.
- Lo títulos de transmisión onerosa de terrenos o de viviendas que pretendan acceder al Registro de la Propiedad en las zonas delimitadas de tanteo o retracto deberán contener, bajo responsabilidad de los sujetos solicitantes, declaración de estar sujetas o no al ejercicio de tales derechos.

- En caso de afirmar los solicitantes que la finca está sujeta a tanteo o retracto, deben acreditar haber procedido a notificar dicha transmisión a la Administración urbanística competente. Ello supone la obligación que pesa para los solicitantes de notificar a la Administración urbanística competente la transmisión que se pretende llevar a cabo antes de que ésta se produzca, con todas las características relevantes que presenta la transmisión, es decir, finca afectada, datos registrales y catastrales de la misma, precio de venta y forma de pago, así como las circunstancias del nuevo adquirente. Asimismo, para el caso de que la Administración urbanística competente no hubiera ejercitado el derecho de tanteo, sigue pesando la obligación para los interesados de comunicarle la transmisión realizada una vez hecha ésta mediante entrega de la copia de la escritura o documento en que se haya formalizado. La falta de acreditación de estas comunicaciones un defecto subsanable que producirá la suspensión de la inscripción por plazo máximo de ciento ochenta días con nota marginal. En dicho plazo deberá acreditarse haber cursado dichas notificaciones. Si así se hace, se procederá a la inscripción. Si no se acreditan, se producirá el cierre registral al documento presentado.
  
- En caso de afirmar los solicitantes que la finca no está sujeta a tanteo o retracto, pero de las circunstancias que rodean la transmisión resultasen indicios para el Registrador de que el inmueble pudiera estar comprendido en área de retracto, sin perjuicio de proceder a su inscripción, el Registrador notificará a la Administración urbanística competente la transmisión presentada y practicará nota al margen del asiento de presentación, prorrogando la vigencia de éste por un período de quince días.
  - Si en dicho plazo de quince días la Administración urbanística competente manifiesta expresamente que la finca no está sometida a tanteo o retracto, el Registrador practicará la inscripción solicitada con carácter definitivo.
  - Si la Administración competente no contesta al Registrador en dicho plazo de quince días, practicará igualmente la inscripción.
  - En el caso en que la Administración urbanística competente conteste al Registrador afirmando el sometimiento de dicha finca a tanteo o retracto, éste suspenderá la inscripción solicitada hasta que no se practique la notificación aludida en el apartado anterior. La inscripción, no obstante y a pesar de dicha suspensión, podrá llevarse a cabo ulteriormente por cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Presentación de acuerdo firme por el que la Administración competente renuncia al ejercicio del derecho de tanteo o retracto.
- Presentación de Sentencia firme que declare no haber lugar al derecho de adquisición preferente.

Los plazos para el ejercicio de estos derechos por parte de la Administración competente se regulan en la legislación autonómica, que, en la mayoría de los supuestos, lo establecen en dos meses desde la comunicación de la intención de transmisión para el caso del tanteo y desde la comunicación de la perfección de la transmisión para el caso del retracto.

## V. VENTAS FORZOSAS

Si los anteriores métodos de intervención y control en los actos urbanísticos realizados por los particulares a la hora de acceder al Registro de la Propiedad que se han analizado son discutibles en el fondo y en la forma de regularlos, no son nada comparado con el que ahora se presenta. El régimen de ventas forzosas es el instrumento más agresivo con que cuenta la Administración urbanística para, de manera intimidatoria, hacer cumplir el contenido de la legislación urbanística a los particulares.

Este régimen de ventas forzosas ha vuelto a resucitar con la aprobación de la Ley Estatal de Suelo de 2007 y su regulación en el Texto Refundido de 2008 después de haber estado en letargo algunos años. La primera regulación del mismo se contenía en la Ley de Suelo de 1975, lo que produjo su incorporación al Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976 y volvió a ser regulado, con mayor fervor, si cabe, por el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, donde cumplía un papel amenazador de primer orden en el modelo urbanístico de adquisición gradual de facultades urbanísticas diseñado por dicha norma, ampliando el número de supuestos en los que cabía utilizarlo, ya que alcanzaba también los supuestos de incumplimiento de los deberes urbanísticos, no sólo para los solares, edificados o no, sino también para terrenos pendientes de urbanización o que no hubiesen alcanzado la condición de solares.

Afortunadamente, no han sido muchos los supuestos en que se ha utilizado este instrumento. Entonces, si no se utiliza mucho, ¿por qué revive en la Ley de 2007 y en el Texto Refundido de 2008? En palabras del propio autor intelectual de ambas normas: *“la venta forzosa en materia urbanística es como la bomba atómica, hay que tenerla, pero no utilizarla”*.

La regulación actual del régimen de ventas forzosas se contiene, por lo que al aspecto urbanístico hace referencia, en los artículos 36 y 37 del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal de 2008 y, desde el punto de vista registral, en los artículos 87 a 91 del Real Decreto 1093/1997.

Desde el punto de vista urbanístico, el régimen actual contenido en la norma citada es el siguiente:

- El artículo 36 del Texto Refundido de 2008 regula el alcance y la procedencia de la venta o sustitución forzosas.
  - El supuesto genérico que puede motivar acudir a la venta forzosa es el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación, lo que habilita a la Administración urbanística competente a expropiar la propiedad o a utilizar este régimen de venta forzosa.
  - Existe una remisión a la legislación autonómica en cuanto a los supuestos concretos en que cabe utilizar esta técnica y las consecuencias que su utilización conlleve. En todo caso, se impone un límite a la legislación autonómica, cual es que no podrá minorar en más de un cincuenta por ciento el derecho de propiedad si utiliza esta opción, correspondiendo la diferencia a la Administración.

Recordemos que el legislador estatal puede llegar competencialmente hasta donde puede llegar. De ahí la remisión a la legislación urbanística autonómica. De hecho, es dudoso que el legislador estatal pueda incluir en dicha norma esta técnica que puede considerarse como técnica urbanística y cuya competencia, entonces, sería autonómica.

- El artículo 37 del Texto Refundido de 2008 se ocupa de la regulación del procedimiento para su ejercicio, siendo sus principales aspectos los siguientes:
  - El procedimiento se inicia de oficio o a instancia de interesado.
  - Se adjudicará la propiedad sujeta a venta forzosa mediante procedimiento con publicidad y libre concurrencia.
  - La Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad la certificación del acto para su inscripción como nota al margen de la última inscripción de dominio.
  - Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.

- En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente.

Como decíamos, el legislador estatal puede llegar hasta donde puede llegar y la parca regulación contenida en el Texto Refundido de 2008 es desarrollada por la legislación autonómica e, incluso, a los efectos registrales, por el Real Decreto 1093/1997. Pasamos a examinar el régimen de inscripción registral del ejercicio de esta potestad por parte de la Administración urbanística competente.

- El artículo 87 del Real Decreto 1093/1997 regula el carácter de la nota marginal acreditativa de la inclusión de la finca en el Registro Administrativo.
  - Esta nota no produce otro efecto que el de simple publicidad.
  - El título inscribible es el certificado en el que se contenga la transcripción literal del acuerdo de la inclusión de la finca en el Registro administrativo establecido por la legislación autonómica. Debe haber sido notificado al titular registral para que sea inscribible.
  - Si la finca no se haya inmatriculada, no se podrá tomar anotación preventiva alguna.
  - La anotación se practicará a instancia de la persona que inicia el procedimiento, siempre que acompañe la certificación del acuerdo administrativo de inclusión de la finca en el régimen de venta forzosa.
  - La nota se cancelará en virtud de certificación de la que resulte la cancelación del asiento practicado en el Registro Administrativo o por caducidad transcurridos tres años desde su fecha si no se hubiese practicado asiento alguno sobre la finca relativo a la prórroga de la nota o a algún acto correspondiente al procedimiento de venta forzosa.
- El artículo 88 del Real Decreto 1093/1997 regula el doble momento procesal por el que puede atravesar el expediente de venta forzosa, dependiendo de la causa que motiva la intervención de la Administración. En síntesis, sus aspectos más destacables son los siguientes:
  - El acuerdo de inicio del expediente de venta forzosa se equipara a un acto de naturaleza similar al de un procedimiento de disciplina urbanística. Si se inicia este expediente no comienza en sentido propio el proceso de enajenación forzosa, cuya iniciación tiene lugar en el momento en el que se acuerda la venta a tercero del inmueble afectado.

La iniciación de este expediente, pues, que implica la inclusión inicial de la finca en el Registro especial, sólo implica publicidad registral a través de la anotación marginal que se regula en el artículo 87 ya visto anteriormente.

- El acuerdo por el que se declara el inmueble en situación de venta forzosa es, en cambio, un acto de naturaleza expropiatoria. Aquí, la norma registral responde a la incoación del expediente de forma similar a la prevista por el artículo 32 del Reglamento Hipotecario, mediante la publicidad registral de tal incoación con efectos notificadores respecto de los adquirentes del dominio o de otros derechos reales que accedan al Registro con posterioridad a la práctica del asiento.
- En los supuestos de tramitación simultánea de acuerdo de inicio de expediente y de acuerdo por el que se declara el inmueble en situación de venta forzosa en casos en que la venta forzosa es aplicable directamente porque el incumplimiento urbanístico ha sido contrastado mediante un procedimiento de disciplina urbanística finalizado, si se hubiese practicado en el Registro nota marginal previa por incoación del expediente disciplinario, la forma de cancelación de tal anotación preventiva es la práctica de esta nota marginal. La duración de la nota será de tres años improrrogables.
- Por su parte, el artículo 89 del Real Decreto 1093/1997 regula la inscripción de la adjudicación resultante de una venta forzosa. Su régimen es el siguiente:
  - Título material inscribible.
    - El acto administrativo por el que se resuelve la venta forzosa a favor del adjudicatario.
    - El negocio traslativo se producirá sin que sea necesaria la concurrencia de la voluntad del titular registral, lo que supone que el acto administrativo debe sujetarse al régimen de calificación previsto en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario (obligación de llamar al procedimiento a todos los titulares registrales que estuviesen comprendidos en la certificación de cargas).
  - Título formal inscribible.
    - La certificación de la resolución del concurso (artículo 37.3 TR 2008).
    - No es necesaria acta de ocupación, a diferencia de los procedimientos expropiatorios.

- Pago o consignación del precio.
  - El pago se hará a favor del titular de la finca. Si no coincide el titular privativo con el registral, la Administración deberá consignar.
  - Si son varios los titulares que han sido tenidos en cuenta en el expediente, el precio deberá ser satisfecho a todos ellos en la proporción que convengan y, si no hubiera acuerdo, deberá consignarse.
  - Deberá ser objeto de pago y nunca de consignación, la cantidad a percibir por la Administración.
- El artículo 90 del Real Decreto 1093/1997 regula la cancelación registral de cargas que produce la inscripción de la venta forzosa en los siguientes términos:
  - Se cancelarán de oficio por el Registrador todos los asientos posteriores a la certificación administrativa de venta forzosa, en los términos explicados en el artículo 88.
  - El adjudicatario adquiere el pleno dominio sin limitación alguna. No obstante, puede darse el caso de que determinadas cargas sean compatibles con el dominio de la finca (por ejemplo, las servidumbres). Se mantendrán dichas cargas, siguiendo analógicamente lo establecido para la expropiación forzosa, siempre que el título inscribible de la venta forzosa especifique de cuáles se trata y la razón de su mantenimiento. De todos modos, será necesario que dicho mantenimiento formase parte de las reglas del concurso de adjudicación de la finca en régimen de venta forzosa.
- Por último, el artículo 91 del Real Decreto 1093/1997 regula el supuesto en que es la propia Administración la que se queda con la finca objeto de venta forzosa y, por ende, resulta ser ella la adjudicataria.
  - La adjudicación para sí misma se produce, normalmente, en los supuestos en que el concurso de venta forzosa ha resultado desierto.
  - Debe destinar la finca a la constitución de Patrimonio Municipal de Suelo.
  - La inscripción se practicará a su favor, en los términos previstos en los artículos anteriores, haciéndose constar en la misma que la finca queda sujeta a lo dispuesto en la legislación urbanística sobre los efectos del incumplimiento de la obligación de edificar, los cuales operan para ella también.

## VI. REFLEXIONES FINALES

- La necesidad de controlar los actos de disposición sobre sus propiedades que efectúan los sujetos desde un punto de vista urbanístico y el intento de protección de terceros frente a las mismas a través del control de su acceso al Registro de la Propiedad no justifica la regulación tan extrema que, todavía hoy, tenemos en nuestro país.
- El control de los actos de disposición que los sujetos realizan sobre sus heredades y la intimidación para que realicen actuaciones queridas o deseadas por el ordenamiento no supone el cumplimiento del mismo por parte de aquellos sino que genera desconfianza mutua y acentúa la indisciplina urbanística, por lo que los resultados del férreo marcaje a la actuación de los particulares en el ámbito urbanístico no ha podido tener efectos más nefastos en nuestro país, como la experiencia práctica demuestra. Así, se comprueba en este sector que el palo ha dado peores resultados que la zanahoria.
- En los países donde se ha dejado mayor libertad de disposición sobre su patrimonio inmobiliario a los sujetos privados y se les ha dado oportunidad de participar en los cauces regulatorios, sin situarlos en una posición estatutaria estricta y constreñida, es donde más grado de cumplimiento de la normativa urbanística se ha producido.
- Los fallos de regulación de la actuación de los poderes públicos en el control de la disciplina urbanística y del acceso de determinadas actuaciones contrarias al ordenamiento al Registro de la Propiedad son evidentes y responden a numerosos motivos, entre los que se encuentran los siguientes:
  - Defectuosa regulación del régimen competencial en materia de disciplina urbanística, otorgando la competencia genérica a la Administración local, muy próxima al objeto del procedimiento y, por ende, contaminada de raíz a la hora de resolver las controversias que le oponen a ciudadanos que conoce demasiado bien y con los que tiene que convivir a diario.
  - Defectuosa regulación de la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro.
  - Defectuosa colaboración entre Administraciones públicas y Registradores.

- Defectuosa regulación de la función de los Notarios, que deberían tener un papel más relevante en la detección y comunicación de títulos contrarios al ordenamiento urbanístico y que, por ende, no podrían acceder al Registro, ya que son ellos los que, en primer lugar, tienen conocimiento de los mismos, lo que debería suponer la atribución de un mayor grado de responsabilidad de los mismos.
  
- El miedo a la libertad de los sujetos que rezuman las regulaciones efectuadas por los poderes públicos, en estos ámbitos también, está matando la confianza y el contrato social, lo que se traduce en un deterioro de nuestra convivencia y produce el efecto lógico de tratar de huir de unos controles públicos considerados excesivos e injustificados por la mayoría de los ciudadanos, que al ver que el Estado es fuerte con los débiles y magnánimo con los poderosos, buscan fórmulas de supervivencia en una jungla jurídica que les atosiga cada vez más.
  
- La regulación del urbanismo en nuestro país está necesitada de un replanteamiento global hacia fórmulas más abiertas de intervención privada, de liberalización real y efectiva del suelo y de participación activa de los diferentes operadores jurídico privados en los procesos de regulación normativa para que tengan un mayor conocimiento de la misma y, por ende, se produzca una mejor aceptación en forma de cumplimiento de unas normas conocidas y aceptadas de antemano. El talibanismo urbanístico iniciado en 1956 debe morir en nombre de la libertad y de la propiedad, verdaderos ejes vertebrados del Estado contemporáneo, quien, a pesar de considerarlos como derechos santo y seña del mismo, nunca los ha respetado en su integridad.