

### **Subcapítulo III. Las parcelaciones urbanísticas en Andalucía**

Francisco Javier Ruiz Bursón

## SUMARIO

<b>I.</b>	<b>CONCEPTO DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA</b> .....	<b>539</b>
I.1	Origen de la institución .....	539
I.2	Evolución legislativa .....	541
I.3	Aportaciones jurisprudenciales .....	544
I.4	Actos reveladores de la parcelación urbanística .....	546
I.5	Propuesta de concepto de parcelación urbanística .....	549
<b>2.</b>	<b>COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b> .....	<b>549</b>
<b>3.</b>	<b>RÉGIMEN JURÍDICO</b> .....	<b>551</b>
3.1	Parcelaciones lícitas .....	551
3.1.1	Sujeción a la legalidad urbanística .....	551
3.1.2	Autorizaciones administrativas .....	552
3.2	Parcelaciones ilícitas .....	552
3.2.1	Invalidez .....	552
3.2.2	Restablecimiento del orden jurídico perturbado .....	554
3.2.3	Infracciones y sanciones .....	557
<b>4.</b>	<b>CONTROL NOTARIAL Y REGISTRAL DE LAS PARCELACIONES URBANÍSTICAS</b> .....	<b>559</b>
4.1	Control notarial .....	559
4.2	Control registral .....	561
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>563</b>
<b>6.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>564</b>

### Subcapítulo III. Las parcelaciones urbanísticas en Andalucía

Francisco Javier Ruiz Bursón<sup>1</sup>

#### 1. CONCEPTO DE PARCELACIÓN URBANÍSTICA

##### 1.1. Origen de la institución.

Cuando hablamos de parcelación nos estamos refiriendo, ineludiblemente, a la división o segregación de fincas. Esto nos lleva a abordar el contenido del derecho de propiedad, una de cuyas facultades es el *ius disponendi* que se menciona en la clásica definición del artículo 348 de nuestro Código civil:

*“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”.*

El poder de disposición del propietario puede extenderse tanto a la totalidad como a una parte de cada uno de sus bienes, conservando en su dominio la porción no enajenada o transmitiendo cada fracción a personas diferentes. En este último supuesto es cuando surge la figura de la segregación o división de fincas, de honda raigambre en el derecho registral, cuya regulación expresa se encuentra recogida en los artículos 46 y 47 del Reglamento Hipotecario<sup>2</sup>.

Como se puede deducir de lo expuesto, nos encontramos ante una institución que se mueve exclusivamente dentro de los márgenes del Derecho privado, como una simple cuestión entre particulares que transmiten y reciben la propiedad de determinados bienes raíces.

Sin embargo, la cuestión cambia drásticamente de perspectiva cuando se aprecia que el fraccionamiento de terrenos constituye el primer paso para la formación de nuevos

---

<sup>1</sup> Dedico estas líneas a la memoria a quien me inició en las lides del Derecho urbanístico, el Notario D. Pedro Antonio Romero Candau.

<sup>2</sup> Dado el carácter adjetivo del Derecho registral, en estos preceptos no se contiene una definición de los actos y segregación sino la forma de hacerlos constar en los asientos del Registro.

asentamientos de población en suelo rústico. Para llevar a cabo un cultivo agrícola económicamente viable se requieren fincas con una extensión amplia que puedan ser productivas -de ahí la unidad mínima de cultivo que exige la legislación agraria<sup>3</sup>. Sin embargo, cuando se transforma la finalidad del predio hacia un uso residencial, resulta imprescindible un fraccionamiento mayor de la superficie que permita la optimización económica de las enajenaciones y una proximidad espacial como presupuesto imprescindible para la formación de núcleos poblacionales<sup>4</sup>.

A partir de este momento, la cuestión de la división y segregación de fincas abandona el ámbito de lo privado para incardinarse en el Derecho administrativo al concurrir un interés público en la localización y ordenación de las ciudades, apareciendo así el concepto de parcelaciones urbanísticas<sup>5</sup>. Es en este punto donde la función social de la propiedad delimita las facultades dispositivas del propietario<sup>6</sup>, como expresamente señala el art. 12.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana):

*“El derecho de propiedad del suelo (...) Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 26”.*

Dicho precepto se completa con el art. 26.2 del mismo cuerpo legal:

<sup>3</sup> Artículo 23.1 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias: “A los efectos de esta ley se entiende por unidad mínima de cultivo, la superficie suficiente que debe tener una finca rústica para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, puedan llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de agricultura de la comarca o zona”.

<sup>4</sup> Buena prueba de lo afirmado es que, a efectos urbanísticos, carece de trascendencia el efecto inverso. En efecto, a la agrupación o concentración de fincas no se les exige acreditación documental de la autorización administrativa para su acceso registral, al contrario que en el supuesto de divisiones o segregaciones de fincas conforme al art. 26.2 del TRLS (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de junio de 2016, BOE n.º 175, de 21 de julio de 2016, FJ 2).

<sup>5</sup> ROMERO GÓMEZ, F., “Comentarios a los artículos 66 a 68”, en AA. VV. (GUTIÉRREZ, V. y CABRAL, A., Dirs.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre)*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 675: “El concepto de parcelación urbanística hace referencia a la división de fincas pero se distingue netamente de la mera división con efectos jurídico-civiles por su “propósito urbanizador”. Es por tanto, la finalidad de la actividad desarrollada, su intencionalidad -expresa o presunta- lo que constituye el elemento esencial del concepto”.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997\61), FD 16 b): “Desde la perspectiva del dominio, el art. 16.1 T.R.L.S. [de 1992] supone una limitación general sobre la facultad de disposición de la propiedad del suelo congruente con su destino y un complemento necesario y coherente con el principio general de la no edificabilidad en el suelo no urbanizable (...) En otras palabras, la facultad de disposición puede quedar delimitada en aras de la función social (arts. 33.2 C.E. y 149.1.8.º C.E.), impidiendo que se produzcan actos contrarios a la legislación sectorial”.

*“La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si a cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística”.*

Esta institución persigue, dentro del ámbito urbanístico, dos fines: por un lado, impedir la creación de parcelas con una superficie notoriamente insuficiente para el uso residencial, en el caso de los suelos urbanos y urbanizables, y, del otro, evitar un fraccionamiento excesivo de la propiedad en el suelo no urbanizable que implique su inutilidad para los fines agrícolas y, consiguientemente, la creación de núcleos poblacionales diseminados cuyo mantenimiento resulte inviable<sup>7</sup>. En suma, la proliferación desordenada de pequeños asentamientos urbanos en el medio rural atenta contra el principio de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista ecológico como el económico<sup>8</sup>.

No resulta ocioso, a la vista de lo expuesto, mantener que las parcelaciones urbanísticas constituyen una de aquéllas instituciones “fronterizas”, en las que la imbricación entre el Derecho público y el privado se muestra de forma más evidente. Entra en conflicto, de hecho, el derecho de los particulares a disponer de su propiedad y el interés público tendente a una correcta ordenación del territorio y de la ciudad. Esta complejidad es, en nuestra opinión, la causa de los problemas que en la práctica suscita la institución que estamos analizando, al confluir en la misma dos ramas de nuestro ordenamiento inspiradas en principios diferentes.

## **1.2. Evolución legislativa**

La primera referencia a este tipo de parcelaciones, en el ámbito del Derecho urbanístico, la encontramos en el artículo 77.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956:

*“Se considerará parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes cuando uno o varios de ellos hayan de dar frente a alguna vía pública o privada, existente o en proyecto, o esté situado en distancia inferior a cien metros del borde de la misma”.*

Como se aprecia, esta definición se limita al suelo urbano o urbanizable sin entrar a considerar su posible aplicación a las zonas rústicas. Ello responde a un modelo legislativo

<sup>7</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1985 (RJ 1985\5569), FD 1, ya distinguía entre las simples divisiones materiales de naturaleza agrícola y las parcelaciones urbanísticas llevadas a cabo con un propósito urbanizador. En dicha resolución se atiende al elemento teleológico para distinguir entre ambas, a la vista de los elementos de prueba aportados en el litigio.

<sup>8</sup> Artículo 3.2 a) del TRLS: “En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el artículo anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales... contribuyendo en particular a: (...) b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística”.

principalmente dirigido a la ordenación de la ciudad, que dejaba en un segundo plano las cuestiones relativas al territorio rural.

Sin embargo, dicho criterio quiebra en los artículos 77.1 de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y 94.1 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana:

*“Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población en la forma en que éste se defina reglamentariamente”.*

El cambio en el concepto resulta, a todas luces, evidente. En este caso se hace referencia a una actuación parcelatoria que se desarrolla en el ámbito de lo no urbanizable, dirigida a la creación de nuevos núcleos poblacionales. Se puede decir que el problema de la invasión indiscriminada del medio rural por actuaciones urbanizadoras comienza a reflejarse en estos textos legales.

Como última expresión del ordenamiento estatal sobre la parcelación urbanística, el art. 257.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y la Ordenación Urbana, reproduce el mismo concepto que las leyes de 1975 y 1976, con la particularidad de que omite la delegación reglamentaria para definir el núcleo poblacional<sup>9</sup>.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997\61), declaró la inconstitucionalidad, entre otros muchos preceptos, del art. 257 del Texto Refundido de 1992 por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas en materia urbanística (Fallo, apdo 2<sup>o</sup>)<sup>10</sup>. Ello implicó que las leyes autonómicas serían las que, en lo sucesivo, regularían este concepto.

---

<sup>9</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1998 (RJ 1998\4554), FD 3, y la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 25 de mayo de 2005 (BOE nº 189 de 9 de agosto de 2005), en su FD 2, señala que el legislador estatal preconstitucional remitió la definición del núcleo de población a la vía reglamentaria pero que, al incumplirse este mandato legal, fueron los distintos instrumentos de planeamiento quienes suplieron esta laguna. Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, distintas legislaciones autonómicas han procedido a regular dicho concepto -como el artículo 52.6 a) de la LOUA-, pero estos intentos ha sido criticados por ARNÁIZ EGUREN, R., *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, p. 99, por entender que se trata de definiciones meramente instrumentales que se limitan a identificarlo como un simple fenómeno generador de necesidades asistenciales o servicios urbanísticos.

<sup>10</sup> No obstante, en la letra b) de su FJ 16, dicha sentencia aclara que resulta absolutamente conforme a derecho la prohibición estatal de parcelaciones en suelo no urbanizable y su preservación del desarrollo urbano, en tanto que la misma se encuentra incardinada en la competencia estatal para fijar las condiciones básicas sobre la propiedad urbana (149.1.1 CE), todo ello sin perjuicio de respetar el título autonómico en materia urbanística y de ordenación del territorio dentro de la cual debe incluirse el concepto de parcelación urbanística.

En el ámbito de las distintas normas regionales, podemos considerar que existe unanimidad al definir las parcelaciones urbanísticas como la división simultánea o sucesiva del terreno en dos o más lotes o porciones. El rasgo diferenciador se encuentra en que hay un grupo de Comunidades, como es el caso de Vascongadas<sup>11</sup>, Castilla-La Mancha<sup>12</sup>, Extremadura<sup>13</sup> y Andalucía<sup>14</sup>, que establecen un doble concepto según la clase de suelo en la que desarrolle la fragmentación territorial<sup>15</sup>.

Centrándonos en nuestra Comunidad Autónoma, la definición de esta institución se encuentra regulada en el artículo 66.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)<sup>16</sup>:

*“Se considera parcelación urbanística:*

*a) En terrenos que tengan el régimen propio de suelo urbano y urbanizable, toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas, parcelas o solares.*

*b) En terrenos que tengan el régimen de suelo no urbanizable, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la legislación agraria<sup>17</sup>, forestal o de similar naturaleza, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos”.*

En efecto, si se trata de una intervención en suelo urbano o urbanizable, será considerada parcelación urbanística cualquier división del terreno sin más, pero si se trata de suelo no urbanizable se exige, como requisito añadido, que la misma pueda inducir a la formación

<sup>11</sup> Artículo 39.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

<sup>12</sup> Artículo 89.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

<sup>13</sup> Artículo 39.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

<sup>14</sup> Artículo 66.1 de la LOUA.

<sup>15</sup> Resaltamos la singularidad del artículo 145 de la Ley Foral 35/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, que distingue entre parcelaciones rústicas, destinadas a la explotación agrícola de la tierra, y urbanísticas, cuya finalidad es la edificación o los usos del suelo o subsuelo sujetos a licencia urbanística. Por otra parte, el art. 144 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, sólo define como parcelaciones rústicas aquéllas que se realicen en el suelo no urbanizable de protección y en el urbanizable no sectorizado donde no se haya aprobado definitivamente el Plan de Sectorización, sobreentendiéndose, de forma residual, que las de carácter urbanístico serían las restantes.

<sup>16</sup> Sin embargo, ROMERO GÓMEZ, F., “Comentarios a los artículos 66 a 68”, cit., p. 676, considera que nos encontramos ante presunciones iuris et de iure y que, propiamente, el concepto de parcelación urbanística no está formulado expresamente en la ley andaluza.

<sup>17</sup> Con esta expresión se pretende defender la posibilidad de que existan parcelaciones urbanísticas aun cuando las parcelas resultantes de la división fueran superiores a la unidad mínima de cultivo, ya que lo decisivo no es dicha circunstancia sino que el fraccionamiento pueda preparar un nuevo asentamiento. Sin embargo ello no es óbice para que la creación de nuevas parcelas por debajo de dicha unidad mínima pueda entenderse como un indicio de existencia del fenómeno parcelatorio, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de mayo de 2010 (JUR 2010\329887), FJ 5.

de un asentamiento poblacional generador de necesidades propias de las infraestructuras y servicios urbanísticos<sup>18</sup>.

Esta distinción obedece a la necesidad de diferenciar entre los supuestos de fraccionamiento de la propiedad rústica, plenamente admisibles por la normativa al no implicar peligro de proceso de urbanización del campo y, por tanto, expresión del legítimo ejercicio del ius disponendi por el propietario mediante segregación rústica, y las parcelaciones urbanísticas como procesos invasivos de lo no urbanizable dirigido a crear nuevos asentamientos prohibidos por el legislador<sup>19</sup>. En la normativa andaluza, los primeros serían objeto de declaración de innecesariedad y las segundas incurrirían en nulidad de pleno derecho.

### 1.3. Aportaciones jurisprudenciales

Los tribunales también han jugado un importante papel en la formación del concepto de parcelación urbanística. Ante la llamada "ingeniería urbanística", que pretende la utilización de distintos mecanismos en apariencia legales para burlar la prohibición legal de forma encubierta, las resoluciones judiciales han ampliado el ámbito de la institución para evitar prácticas fraudulentas.

En un primer término, la jurisprudencia admite una concepción amplia de parcelación que no sólo incluye la propia formación del núcleo de población, sino que también comprende el "riesgo" de una futura formación del mismo dada la irreversibilidad de este tipo de situaciones fácticas en la práctica<sup>20</sup>. En este sentido, se atribuye a las parcelaciones un significado potencial en cuanto comprende la posibilidad futura de crear un asentamiento humano<sup>21</sup>.

En este sentido, ha de considerarse de singular importancia el hecho la inclusión dentro de las actuaciones parcelatorias, junto a las divisiones físicas o materiales del terreno, a las ideales que, utilizando figuras propias del Derecho privado como la enajenación de cuotas indivisas, la formalización de propiedades horizontales o la constitución de sociedades, o

---

<sup>18</sup> Art. 52.6 a) in fine de la LOUA: "A dichos efectos se considerará que inducen a la formación de nuevos asentamientos los actos de realización de segregaciones, edificaciones, construcciones, obras o instalaciones que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico, sean susceptibles de generar demandas de infraestructuras o servicios colectivos, impropios de la naturaleza de esta clase de suelo".

<sup>19</sup> En el caso de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable se vulneraría el mandato, recogido en el FJ 6 de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, de que sólo corresponde a los poderes públicos decidir sobre el cómo, el cuándo y el dónde deben desarrollarse los asentamientos humanos mediante el ejercicio de las políticas de ordenación de la ciudad.

<sup>20</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, G., "La prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, Ed. Instituto Aragonés de Administración Pública, Zaragoza, 2006, pp. 26-27.

<sup>21</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 1985 (RJ 1985\5569), FJ 1, 8 de mayo de 1998 (RJ 1998\3836), FJ 3 y 12 de noviembre de 2003 (RJ 2003\8065), FJ 4.

de Derecho administrativo, como la aparente ejecución de apartahoteles o apartamentos turísticos, busquen dividir *de facto* una finca entre distintos titulares que disfrutaban del aprovechamiento exclusivo de determinadas partes del inmueble. La persecución de tales actuaciones, mediante la consiguiente ampliación del concepto de parcelación, se ha llevado a cabo por la jurisprudencia *“fundándose en una interpretación finalista de las normas urbanísticas tendentes a la preservación del suelo rústico”*<sup>22</sup>.

Dicho criterio también se ha seguido, en el ámbito de la seguridad preventiva del tráfico jurídico inmobiliario, por la Dirección General de los Registros y del Notariado:

*“Esta Dirección General -cfr. Resoluciones de 14 de julio de 2009, 12 de julio de 2010, 2 de marzo y 24 de mayo de 2012 y 2 de enero y 15 de abril de 2013-, acorde con los pronunciamientos jurisprudenciales, ha asumido tal concepto de parcelación urbanística, siguiendo el proceso que han seguido las actuaciones para soslayar su prohibición y precisamente para protegerse de ellas, trascendiendo la estricta división material de fincas, la tradicional segregación, división o parcelación, para alcanzar la división ideal del derecho y del aprovechamiento, y en general todos aquellos supuestos en que manteniéndose formalmente la unidad del inmueble, se produce una división en la titularidad o goce, ya sea en régimen de indivisión, de propiedad horizontal, de vinculación a participaciones en sociedades, o de cualquier otro modo en que se pretenda alcanzar los mismos objetivos”*<sup>23</sup>.

Como reacción frente a las enajenaciones de porciones ideales, que subrepticamente encubren una transmisión material del disfrute exclusivo y excluyente de distintas porciones de la finca, se acude al fraude de ley previsto en el art. 6.4 del Código civil lo cual, por tanto, conlleva la aplicación de la norma que se ha querido eludir, la consiguiente sanción por infracción urbanística y la reposición de la realidad física alterada<sup>24</sup>.

La jurisprudencia también ha insistido en la idea de que la parcelación urbanística constituye una operación compleja, en la que coexisten actos de carácter jurídico y material que se realizan de forma simultánea o -lo que es más frecuente- sucesiva, creando así un proceso urbanizador irreversible<sup>25</sup>. De ahí que debamos sostener que en nuestro ordenamiento

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, FJ 4 (RJ 2013\4458).

<sup>23</sup> Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de septiembre de 2015 (BOE n.º 235, de 1 de octubre de 2015), FJ 4. En idéntico sentido podemos citar la de 4 de marzo de 2013 (BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2013), FJ 3.

<sup>24</sup> Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de febrero de 2000 (RJCA 2000\151) , FD 4, y de 9 de marzo de 2000 (RJCA 2000\1566), FD 4.

<sup>25</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1990, (RJ 1990\1963), FD 2, 24 de diciembre de 1990 (RJ 1990\10190), FD 1, 18 de diciembre de 1991 (RJ 1992\309) , FD 3, y del del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de febrero de 2000 (RJCA 2000\151) , FD 4.

defiende un concepto dinámico y no estático de la parcelación urbanística, puesto que no se limita al simple loteo de terrenos sino que abarca más actividades.

Este carácter complejo de las parcelaciones, así como su prolongación en el tiempo, permiten distinguir diversas fases y actuaciones. Entre las mismas se incluyen la delimitación de las porciones de terreno mediante vallados o cercas, realización de obras de urbanización, pavimentado de aceras, apertura de accesos rodados, establecimiento de suministros de agua y energía eléctrica y, para concluir, la formalización pública o privada de las ventas y la construcción de las edificaciones ilegales<sup>26</sup>.

Por tanto, la jurisprudencia aporta los siguientes elementos a la definición legal de parcelación urbanística:

- Incluye, además de la existencia actual de un asentamiento poblacional, el riesgo de su creación en el futuro.
- Su carácter de operación compleja e irreversible que se realiza por fases.
- La posibilidad de llevarse a cabo mediante operaciones de división ideal de la propiedad.

#### **1.4. Actos reveladores de la parcelación urbanística**

Como hemos adelantado en el apartado anterior, la jurisprudencia ha extendido el concepto de parcelación urbanística a la división ideal del terreno. A consecuencia de ello, el legislador autonómico acoge determinadas actuaciones como actos reveladores de un fraccionamiento del terreno en el art. 66.1 in fine de la LOUA<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> Estas operaciones se valoran por la jurisprudencia como indicios de la actividad parcelatoria, vid. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 de noviembre de 2005 (JUR 2006\58001), FD 1, 27 de mayo de 2010 (JUR 2010\329887), FD 5, y 17 de marzo de 2011 (JUR 2011\228586), FD 4, y del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1998 (RJ 1998\4554), 25 de noviembre de 2002 (RJ 2002\10381) y 13 de noviembre de 2003 (RJ 2003\8065).

<sup>27</sup> En este caso la experiencia autonómica precedió al legislador estatal. En efecto, fue en el art. 17.2 de la Ley 8/2007, de 18 de mayo, de Suelo, la primera ocasión en la que se hizo referencia expresa a este fraccionamiento ideal bajo el título legitimador de la competencia estatal sobre legislación civil, ex artículo 149.1.8 de la Constitución (Disposición final primera. 3), reproduciéndose posteriormente su contenido en los artículos 17.2 y 26.2 de los textos refundidos de 2008 y 2015. Según GARCÍA ÁLVAREZ, G., "La prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales", cit., p. 55, el artículo 20.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, ya era consciente de la realización de parcelaciones mediante divisiones ideales y no físicas del terreno cuando hacía referencia a los "fraccionamientos de cualquier tipo".

*“Se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades, divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, fincas, parcelas o de una acción o participación social, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte de terreno equivalente o asimilable a los supuestos del apartado anterior, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. En tales casos será también de aplicación lo dispuesto en esta Ley para las parcelaciones urbanísticas según la clase de suelo de que se trate”.*

Dicho precepto suscita los siguientes comentarios:

- Estos actos reveladores, tras la modificación introducida por el artículo 25 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, resultan aplicables a toda clase de suelo<sup>28</sup>.
- Concurren dos requisitos imprescindibles para su aplicación. El primero de ellos es la utilización instrumental de instituciones propias de Derecho privado -sociedad, división horizontal y propiedad por cuotas indivisas-, y el segundo consiste en la existencia de aprovechamientos individualizados sobre porciones concretas del terreno. Podríamos añadir una tercera, que no se menciona aunque se sobreentienda en el texto legal, cual es el ánimo fraudulento de eludir la interdicción de parcelaciones en suelo rural.
- Como peculiaridad respecto a la legislación estatal, debemos añadir que estos actos reveladores no quedan desvirtuados por el hecho de que los interesados hayan declarado en el instrumento público, de forma expresa, que no han celebrado pactos relativos al uso de la finca<sup>29</sup>. Otra especialidad es que incluye la figura de la división horizontal, sin que la normativa del Estado haga referencia a la misma.

<sup>28</sup> Sin embargo, dicha circunstancia no se tuvo en cuenta por la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de enero de 2010 (BOE n.º 44, de 19 de febrero de 2010), que restringía su aplicación exclusivamente al suelo no urbanizable, sin tener en cuenta la reforma legal (FJ 2). No obstante, esta resolución fue anulada, atendiendo a motivos formales, por la Sentencia del Juzgado de Primera de Instancia n.º 6 de Granada en su Sentencia de 2 de noviembre de 2010 (JUR 2012\399882), la cual fue a su vez confirmada por las Sentencias de la Audiencia Provincial de Granada de 20 de mayo de 2011 (JUR 2012\352485) y de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2013 (RJ 2013\7636).

<sup>29</sup> El art. 27.2 del TRLS: *“Esta regla [que las fincas resultantes reúnan las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística] es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva”.* Plantea GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Artículo 17”, en AA. VV. (GONZÁLEZ PÉREZ, J., Dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 780, que este precepto basta para aplicar dichas presunciones en caso de silencio de la legislación autonómica; sin embargo, estimamos que dicha opinión se compeadece más con la doctrina establecida por nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, que declaró inconstitucionales varios preceptos de la ley estatal de suelo de 1992 que se pretendían aplicar supletoriamente en defecto de normativa urbanística regional.

- Podría plantearse si esta norma comprende otras figuras jurídicas privadas que en el futuro pudieran emplearse con este fin<sup>30</sup>. La respuesta debe ser positiva siempre que se dé la identidad de razón que exige el artículo 4.1 del Código civil para la aplicación análoga de las leyes.
- En cuanto a la eficacia de esta disposición, nos encontramos ante una presunción *iuris tantum* que, como la propia literalidad del precepto indica, revela la posible existencia de una parcelación en su fase inicial<sup>31</sup>. Por tanto se produce una inversión en la carga de la prueba, ya que será en este caso el interesado quien deberá acreditar, en el ámbito del procedimiento administrativo o jurisdiccional, la inexistencia de infracción<sup>32</sup>.

Esta previsión legal ha sido desarrollada por el artículo 8 a) del RDU, en el cual se añade una especificación: se consideran actos reveladores aquellas enajenaciones inter vivos de cuotas indivisas en suelo no urbanizable, siempre que éstas resulten inferiores a la parcela mínima edificable prevista en la ordenación urbanística y territorial tras dividir la totalidad de la superficie de la finca entre el porcentaje que corresponde a cada cuota<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> De hecho, la normativa estatal añade a esta lista la constitución de asociaciones. Lo mismo resultaría aplicable a una fundación u otra cualquier persona jurídica que atribuyera a sus integrantes una porción de disfrute exclusivo de la finca.

<sup>31</sup> ROMERO GÓMEZ, F., “Comentarios a los artículos 66 a 68”, cit., pp. 676-677.

<sup>32</sup> En este sentido discrepamos de la genérica afirmación recogida por la Sala de lo Contencioso-administrativo de Málaga en su Sentencia n.º 2315/2014, de 24 de noviembre (JUR 2015\74526), FJ 2, de que será la Administración la que, en todo caso, debe acreditar la existan de motivos que induzcan a la formación de nuevos asentamientos, pues la concurrencia de los signos reveladores previstos en la normativa andaluza tiene como exclusiva finalidad -sin la cual resultarían inútiles- de provocar la inversión de la carga de la prueba, siendo los particulares quienes debe justificar en el pertinente procedimiento la inexistencia de vocación parceladora.

<sup>33</sup> Esta presunción no ha sido tenida en cuenta por la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado como se puede apreciar, entre otras, en las resoluciones de 24 de mayo de 2012 (BOE n.º 155, de 29 de mayo de 2012), de 2 de enero de 2013 (BOE n.º 33, de 7 de febrero de 2013) y 1 de octubre de 2013 (BOE n.º 258, de 28 de octubre de 2013). Sin embargo, la Resolución de 10 de septiembre de 2015 (BOE n.º 235, de 1 de octubre de 2015), FJ 4, lleva a cabo una aplicación práctica de este apartado del art. 8 a) del RDU y la de 5 de octubre de 2016 (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2016), FJ 6, se expresa en los siguientes términos: “Por lo que, salvo en los casos en que, conforme a la legislación aplicable, resulte expresamente exigida la licencia, por tratarse de actos de división o segregación, o actos **contemplados por norma legal como reveladores de parcelación**, el registrador debe limitar su actuación al marco procedimental del artículo 79 del Real Decreto 1093/1997”, lo que, leído a *sensu contrario*, significa que la concurrencia de los actos reveladores, sin acreditar el otorgamiento de la pertinente licencia municipal o declaración de innecesariedad, conlleva el cierre registral ex art. 78 del RHU.

### 1.5. Propuesta de concepto de parcelación urbanística

Siguiendo el modelo establecido por la normativa autonómica andaluza, y teniendo en cuenta las aportaciones jurisprudenciales, proponemos el siguiente concepto de parcelación urbanística que distingue entre distintas clases de suelo:

- a) **Suelo urbano y urbanizable:** *“División simultánea o sucesiva de terrenos o solares”.*
- b) **Suelo no urbanizable:** *“Proceso complejo y continuado que comienza con el fraccionamiento ideal o material del terreno, continúa con la realización de obras de urbanización y edificación en el mismo y concluye con la consolidación de un núcleo de población en suelo rural”.*

La nota diferenciadora se encuentra en la finalidad específica de las parcelaciones en el ámbito rústico. En el suelo urbanizado o urbanizable se tiene en cuenta que la división del terreno, de acuerdo con los usos que al mismo se atribuyen en el planeamiento, tendrá una finalidad eminentemente edificatoria. Dado que en el ámbito rural la posibilidad de edificar sólo se admite de forma muy restringida y que la creación de diseminados urbanos resulta contrario al modelo de ciudad compacta, sólo resultan admisibles aquéllos fraccionamientos que no van dirigidos a la creación de asentamientos humanos ni desvirtúan el uso agrícola, ganadero, forestal, paisajístico o medioambiental del suelo<sup>34</sup>.

## 2. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>35</sup>.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997\61), en sus fundamentos jurídicos 5 y 11, sostuvo que la competencia exclusiva en materia de legislación urbanística y ordenación del territorio correspondía a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 148.1.3 de nuestra Carta Magna, mientras que el Estado sólo disfrutaba de determinados títulos que incidían tangencialmente sobre esta normativa, entre las conviene destacar, a los efectos de esta materia, la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

<sup>34</sup> Artículo 3.2 j) de la LOUA: *“La ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso: (...) j) El establecimiento de medidas para evitar la presencia de en el territorio de edificaciones y asentamientos ejecutados al margen de la legalidad urbanística...”*. Dicho precepto fue introducido por el Artículo Único Uno.2 de la Ley 2/2012, de 10 de enero.

<sup>35</sup> Esta cuestión la hemos tratado con mayor extensión en RUIZ BURSÓN, F. J., *“Doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre parcelaciones urbanísticas en Andalucía”*, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 730, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 2012, pp. 961-963.

De esta forma, tiene lugar una distribución de competencias que no es horizontal sino vertical y, en algunos casos, presenta títulos concurrentes<sup>36</sup>.

La doctrina de la Dirección General, aplicando estos criterios, ha señalado la siguiente distribución de competencias a los efectos de establecer la regulación de las parcelaciones urbanísticas<sup>37</sup>:

**Comunidades Autónomas:** Actos que están sujetos a licencias urbanísticas, presunciones o actos reveladores de parcelaciones, limitaciones que pueden imponer dichas autorizaciones sanciones aplicables a la realización de estos actos sin licencia o sin respetar sus límites, y plazos de prescripción o caducidad para el ejercicio de las acciones de disciplina urbanística.

**Estado:** Exigencia de acreditar el otorgamiento de autorización administrativa para que el acto urbanístico pueda acceder al Registro de la Propiedad, siempre que la legislación autonómica prevea el otorgamiento de licencia, y la forma de acreditarla o testimoniarla.

De acuerdo con esta distribución, resulta evidente la necesidad de una confluencia entre ambos legisladores de acuerdo con los siguientes principios:

- No debemos entender que ambas legislaciones se encuentran en una situación de plena equiparación, sino que se parte del predominio del carácter sustantivo del Derecho autonómico y el respeto del mismo por la normativa estatal que actúa de forma instrumental<sup>38</sup>.
- Las relaciones entre las leyes estatales y autonómicas no se rigen por el principio de jerarquía sino por el de competencia<sup>39</sup>. Consecuentemente, cada una de ellas resulta soberana dentro de su ámbito propio de exclusividad

---

<sup>36</sup> ARNÁIZ EGUREN, R., La inscripción registral de actos urbanísticos, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 571.

<sup>37</sup> Entre otras muchas, podemos citar las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de mayo de 2005, FJ 2, (BOE nº 187, de 6 de agosto de 2005), 12 de julio de 2010, FJ 2 (BOE nº 227, de 18 de septiembre de 2010), 10 de septiembre de 2015, FJ 3 (BOE nº 235, de 1 de octubre de 2015) y 5 de octubre de 2016 (BOE nº 255, de 21 de octubre de 2016), FJ 5.

<sup>38</sup> Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de julio de 2009, en contestación a una consulta del ilustre Colegio de Notarios de Andalucía, FJ 3: *“Finalmente, como ya ha declarado reiteradamente esta Dirección General, la legislación hipotecaria, de carácter instrumental, debe interpretarse y aplicarse a la luz de la legislación sustantiva a la que aquélla sirve y, en el ámbito registral, complementa”*, 5 de noviembre de 2013 (BOE nº 297, de 12 de diciembre de 2013), FJ 7: *“El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio... tiene carácter instrumental, debiendo interpretarse y aplicarse a la luz de la legislación sustantiva a la que sirve”* y de 8 de septiembre de 2016 (BOE nº 236, de 30 de septiembre de 2016), FJ 3: *“Con todo debe insistirse en la doctrina asumida por esta Dirección General basada en la diferenciación entre normas de naturaleza registral, reguladora netamente de requisitos de inscripción, y cuya competencia estatal no se discute, y normas de carácter material o sustantivo, cuando pueden tener aplicación preferente las normas autonómicas, dictada en ejercicio de sus competencias exclusivas y cuyo régimen propio deberá ser respetado también a efectos de inscripción”*.

<sup>39</sup> PÉREZ ROYO, J., Las fuentes del Derecho, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, p. 198.

### 3. RÉGIMEN JURÍDICO

A continuación vamos a exponer el régimen aplicable a las parcelaciones urbanísticas en nuestra Comunidad Autónoma, distinguiendo entre el diferente tratamiento que se da a los supuestos de legalidad e ilegalidad en las mismas.

#### 3.1. Parcelaciones lícitas

##### 3.1.1. Sujeción a la legalidad urbanística.

Establece el art. 66.2 de la LOUA que las parcelaciones urbanísticas deben ajustarse a las disposiciones contenidas en la ley y el planeamiento vigente. Por tanto se distingue entre dos niveles normativos.

El primero de ellos es el de la legislación vigente, en sentido amplio, que incluye la normativa de carácter general contenida en disposiciones con rango legal y reglamentario. Atendiendo a la distribución competencial expuesta anteriormente, podemos identificar estas fuentes:

- Desde el punto de vista sustantivo, los artículos 66 a 68 de la LOUA<sup>40</sup>, así como los demás preceptos que tangencialmente hacen referencia a dicha institución en el ámbito de la gestión o disciplina urbanística. Asimismo, habrá que tener en cuenta las disposiciones correspondientes del RDU, con singular referencia a los arts. 7 a) y 8 a).
- En el ámbito estatal, el TRLS, especialmente los artículos 11.4, relativos al silencio negativo que rige para las licencias de parcelación, 16.2, que prohíbe expresamente las parcelaciones en suelo rural, 26.2, sobre segregación de fincas y sus requisitos legales, y 65. 2 y 3, acerca de la constancia tabular de los expedientes de disciplina incoados a las parcelaciones. Con especial incidencia en el ámbito registral, cabe destacar el Capítulo X -artículos 78 a 82- del Real Decreto 1093/1997, de 4 julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre inscripción en el registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (RHU)<sup>41</sup>.

En segundo lugar, y siempre a nivel reglamentario, se han de tener en cuenta las normas propias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística de cada municipio. Al respecto, tiene gran trascendencia las normas de ordenación estructural que tengan la finalidad de evitar asentamientos ilegales en suelo no urbanizable (art. 10.1 A h de la LOUA), y las que

<sup>40</sup> Estos preceptos se encuentran incardinados en la Sección Sexta, Capítulo II, Título II de la ley urbanística andaluza y, por tanto, resultan directamente aplicables desde su entrada en vigor el 20 de febrero de 2007 (Disposición transitoria primera. 1).

<sup>41</sup> El epígrafe de dicho capítulo es “Inscripción de actos de parcelación”.

establezcan las parcelas mínimas edificables en suelo urbano o urbanizable (art. 67 a de la LOUA). Del mismo modo, resultan aplicables las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio que afecten al fraccionamiento del suelo no urbanizable.

### **3.1.2. Autorización administrativa**

Las parcelaciones urbanísticas, de acuerdo con el art. 169.1 a) de la LOUA y 8 a) del RDUU, están sujetas al otorgamiento de licencia previa, salvo que proceda la declaración de innecesariedad o se practique en ejecución de un proyecto de reparcelación.

En cuanto a la dicción literal de estos preceptos, cabe destacar una pequeña imprecisión terminológica. Las declaraciones de innecesariedad no resultan aplicables a una parcelación urbanística, sino a segregaciones rústicas que no revistan tal carácter. Como veremos al analizar el art. 68.2 de la LOUA, cualquier parcelación urbanística en suelo no urbanizable es nula de pleno derecho. Por tanto, los fraccionamientos legalmente admitidos en el ámbito rústico, que jamás pueden ser calificados como parcelaciones urbanísticas, serán autorizados por otra figura: la declaración de innecesariedad de licencia de parcelación<sup>42</sup>.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la declaración de innecesariedad, atendiendo a su finalidad y función, no cabe duda de que constituye una autorización administrativa sujeta, por vía de analogía, a la regulación de las licencias urbanísticas en todo aquello que sea compatible con su finalidad.

La excepción del proyecto de reparcelación también se encuentra plenamente justificada dentro del ámbito de este instrumento de gestión urbanística, máxime cuando el Ayuntamiento interviene en su elaboración y aprobación (arts. 134.4 y 136.2 de la LOUA)<sup>43</sup>.

## **3.2. Parcelaciones ilícitas**

### **3.2.1. Invalidez**

De nuevo se reproduce la distinción entre los suelos urbanos y urbanizables, por un lado, y el no urbanizable, por el otro, en el artículo 68 de la LOUA.

---

<sup>42</sup> Algunos Ayuntamientos continúan utilizando la arcaica terminología de “licencias de segregación”. Sin embargo, ello parece inadecuado pues dicho concepto tiene un sentido más registral que urbanístico y el RDUU, en su artículo 7, no lo incluye en la tipología de licencias urbanísticas.

<sup>43</sup> Según estos preceptos, el Ayuntamiento designará un representante en la Junta de Compensación y el Proyecto de compensación elaborado por la misma debe ser ratificado por la Corporación local, que sólo podrá oponerse a ello por razones de estricta legalidad.

### – Suelo urbano y urbanizable

Se establece, con carácter general, el requisito de que las parcelaciones exigen la previa entrada en vigor de la ordenación pormenorizada contenida en el instrumento de ordenación adecuado para cada clase suelo, los cuales, según el artículo 96.1 de la LOUA, serían los siguientes:

- Suelo urbano consolidado, urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y urbanizable ordenado: Plan General de Ordenación Urbanística o, en su caso, Plan de Ordenación Intermunicipal.
- Suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y suelo urbanizable sectorizado: Plan Parcial o, en el caso de áreas de reforma interior, Plan Especial o Estudio de Detalle.
- Suelo urbanizable no sectorizado: Plan de Sectorización y, si éste no tiene ordenación pormenorizada, el correspondiente Plan Parcial.
- Ejecución de sistemas generales: Directamente, mediante Planes Especiales o en el seno de la unidad de ejecución, si ésta última posibilidad se encuentra prevista en el planeamiento.

Cabe añadir que no es suficiente con la aprobación – ni siquiera la definitiva- de estos instrumentos, sino que, además, resulta imprescindible que la misma haya entrado en vigor. Actualmente son numerosos los supuestos que se dan en la práctica, tras la crisis inmobiliaria, de suelos urbanizables pendientes de ejecución, en los cuales no cabe llevar a cabo parcelaciones urbanísticas hasta que no hayan entrado en vigor sus disposiciones.

A éste régimen se le reconoce una excepción: las segregaciones indispensables para la incorporación de terrenos al ámbito de una unidad de ejecución. Ello obedece a la necesidad de satisfacer casos puntuales en los que el interés general exige que el instrumento de gestión incorpore porciones de ciertas fincas, como puede suceder en el supuesto -no muy infrecuente en la actualidad- de falta de concordancia entre la superficie de una misma finca en el Registro de la Propiedad y en la realidad física o de discrepancias entre la finca registral y la parcela catastral. Sin embargo dicha salvedad, como su propia naturaleza exige, debe ser interpretada restrictivamente para no terminar convirtiéndose en una regla general.

No se aclara por el legislador la sanción que corresponde ante el incumplimiento de su mandato. Dado el carácter restrictivo de los supuestos de nulidad absoluta y radical previstos en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), parece más acertado entender se trataría de actos anulables. Todo ello sin perjuicio de que quepan invocarse, en su caso, otras causas de nulidad como lo puede ser la adquisición de facultades o derechos por los interesados careciendo de los requisitos esenciales para ello.

### – Suelo no urbanizable

En este caso el precepto resulta claro e inequívoco. Las autorizaciones administrativas de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de los efectos que pudieran derivarse en otras esferas del ordenamiento de las divisiones realizadas sin intervención previa de la Administración local<sup>44</sup>.

Este régimen resulta especialmente estricto, constituyendo la sanción más grave que prevé nuestro ordenamiento, de forma que no es susceptible de convalidación, produce efectos retroactivos y puede ser invocada por cualquier interesado a los efectos de iniciar el procedimiento de revisión de oficio previsto en los artículos 106 y siguientes de la LPACAP.

Desde el punto de vista del Derecho autonómico comparado, nuestra normativa se incardina dentro del criterio de aquéllas Comunidades que persiguen con más rigor las parcelaciones en el ámbito rural, al extender la nulidad a las operaciones efectuadas sobre el suelo no urbanizable común y el especialmente protegido<sup>45</sup>.

### 3.2.2. Restablecimiento del orden jurídico perturbado

Dentro del Capítulo que la LOUA dedica a esta potestad disciplinaria, se establecen determinadas peculiaridades respecto a las parcelaciones urbanísticas que pasamos a considerar:

#### – Medidas cautelares (art. 181.1 de la LOUA)

Uno de los supuestos que dan lugar a su adopción es precisamente el de realizarse actos de parcelación ilegal (apartado 1). En este sentido, entendemos que resultarían plenamente aplicables las medidas previstas para el caso de que no se atendiera a las órdenes de paralización notificadas al interesado y se continuaran ejecutando actuaciones urbanizadoras o edificatorias tendentes a consolidar la vulneración de la normativa vigente: precintado, interrupción de la prestación de servicios públicos por las empresas suministradoras, retirada de maquinaria o materiales, multas coercitivas y traslado al Ministerio Fiscal de los hechos (apdos. 2 a 4).

#### – Reposición de la realidad física alterada

Como expresa el art. 182.1 de la LOUA, el restablecimiento del ordenamiento jurídico perturbado exige, con carácter general en situaciones de incompatibilidad con la ordenación terri-

---

<sup>44</sup> Un estudio más amplio de esta cuestión se puede consultar en el Capítulo X.3 de esta obra.

<sup>45</sup> Este mismo régimen es el que sigue por Vascongadas (art. 224.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo), Baleares (art. 154.2 a de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo) y Cantabria (art. 212.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria).

torial y urbanística vigente, la reposición del estado de la realidad física a su estado anterior al momento de cometerse la infracción. Al respecto hay que añadir que las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable siempre tiene el carácter de actuaciones manifiestamente incompatibles con la legalidad urbanística (art. 52.2 b del RDUU)<sup>46</sup>.

Para las parcelaciones en suelo no urbanizable se establece una norma específica, según la cual dicha reposición tendrá lugar mediante la reagrupación de las fincas divididas a través de su reparcelación forzosa (art. 183.3 de la LOUA).

El desarrollo reglamentario de dicho precepto se contiene en el art. 49.2 j) del RDUU, donde se señalan las siguientes actuaciones con el fin de llevar a cabo dicha reposición:

- Demolición de las obras ilegales incluidas dentro del ámbito de la parcelación.
- Reagrupación de las parcelas mediante su reparcelación forzosa.
- Invalidación de los actos y negocios jurídicos privados que han dado lugar al fraccionamiento de la propiedad, bien por acuerdo de las partes, bien por vía judicial. Para éste último caso, se legitima a la Administración competente para el ejercicio de cuantas acciones fueran necesarias a tales efectos ante la jurisdicción ordinaria<sup>47</sup>, así como para instar cuantas rectificaciones fueran necesarias en el Registro de la Propiedad y en el Catastro.

Llama poderosamente la atención la referencia a la reparcelación forzosa. En este caso creemos que el legislador no ha sido riguroso en el uso de dicho concepto. La reparcelación, de acuerdo con el artículo 100.1 de la LOUA, implica una reagrupación de fincas para, en un segundo momento, proceder a su nueva división de acuerdo con las exigencias del ordenamiento vigente. Sin embargo, la reposición de la realidad física en estas parcelaciones sólo cumple -sin perjuicio del carácter forzoso y no voluntario de la misma, como corresponde en sede disciplinaria- con la primera de estas fases de unión de las fincas segregadas, pero en ningún momento procede un nuevo fraccionamiento ya que ello resulta contrario al fin primordial del procedimiento, recogido en el art. 182.1 de la LOUA, consistente en restaurar la situación física anterior al momento de cometerse la infracción.

<sup>46</sup> Conviene aclarar que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2015, de 9 de julio (RTC 2015\154), la Administración autonómica no puede utilizar en este supuesto la tramitación propia de la denominada “demolición express” (arts 183.5 de la LOUA y de 52.3 y 4 del RDUU), dado que la norma legal habilitante se ha declarado contraria a la Constitución por inobservancia de los requisitos del art. 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (FJ 7 b). En este caso se aplicaría el procedimiento general.

<sup>47</sup> A nuestro entender, dichas acciones podrían fundarse en la nulidad de la compraventa por contravenir la norma imperativa del artículo 68.2 de la LOUA (art. 6.3 del Código civil), por existencia de causa ilícita en la transmisión (art. 1275 del Código civil), o por estar el objeto del contrato fuera del comercio entre particulares (art. 1272 del Código civil). Estas causas aparecen recogidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2000 (RJ 2000\9177), FJ 2.

De forma más genérica y, por tanto, aplicable a toda clase de suelo, el art. 49.2 b) del RDUa dispone que la reposición de la realidad física implica la eliminación de cuantos elementos que materialicen la parcelación, entre los que se enumeran -sin que ello implique el establecimiento de un *numerus clausus*- la roturación de caminos y el desmantelamiento de infraestructuras, servicios u otras instalaciones ilegales<sup>48</sup>.

### – Competencia

Los Ayuntamientos gozan de competencia, en primer grado y con carácter general, para ejercitar esta potestad.

Respecto a la Comunidad Autónoma, debe mencionarse la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2015, de 9 de julio (RTC 2015\154), que exige el cumplimiento de dos requisitos para que la misma pueda intervenir, de forma subsidiaria respecto a las entidades locales, conforme al artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (FFJJ 6 y 7).

El primero de ellos es de carácter temporal, y consiste en el transcurso de un mes desde el requerimiento al Ayuntamiento competente sin que éste haya intervenido en defensa de la legalidad urbanística.

El segundo es material e implica que dicha inactividad afecte a competencias propias de la Comunidad Autónoma. En relación con las parcelaciones en suelo no urbanizable ello no plantea mayor problema cuando el mismo Tribunal Constitucional ha manifestado, en su Sentencia 57/2015, de 18 de marzo (RTC 2015\92), que en el suelo rústico se da una inescindible unión de intereses locales y supralocales al incidir sobre varios títulos competenciales autonómicos: ordenación del territorio, medio ambiente, agricultura, minería, etc. (FJ 20), y en la 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997\20), al afirmar que resulta inherente a los competencias urbanísticas autonómicas la decisión acerca de cómo, cuándo y dónde deben formarse los núcleos de población (FJ 6).

### – Plazo para el ejercicio de la potestad

No se fija ningún plazo temporal para el ejercicio de esta potestad en el suelo no urbanizable (art. 185.2 A de la LOUA). Como ya hemos expuesto en otras partes de este trabajo, ello obedece a que las parcelaciones constituyen el origen de los núcleos poblacionales en el medio rural y, por tanto, requieren una prioritaria atención de cara a su prevención y

---

<sup>48</sup> ¿Cabría entender también incluidas las edificaciones sin licencia? Entendemos que la respuesta es afirmativa por las siguientes razones: a) el carácter genérico de la expresión “instalaciones” comprende los edificios y viviendas, b) el hecho de que no se trata de una lista cerrada y c) la aplicación sistemática del art. 182.1, ya que no tendría sentido una reposición de la realidad física anterior al fenómeno parcelatorio mediante la reagrupación de fincas dejando subsistentes las edificaciones que constituyen el asentamiento poblacional.

represión. Sin embargo, la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable ha introducido una excepción a dicha regla: las parcelas que incluyan edificaciones aisladas, destinadas a uso residencial, que no estén incursas en ningún otro supuesto del párrafo B) de este precepto y, por último, respecto de las que haya transcurrido el plazo de seis años desde la fecha de su terminación<sup>49</sup>, quedan excluidas de la reposición.

Respecto al suelo urbano y urbanizable, rige la regla general de seis años contados desde la conclusión de la actividad infractora, (art. 185.1)<sup>50</sup>, salvo en el supuesto de que, por afectar a bienes o espacios catalogados, parques, jardines, espacios libres, infraestructura o espacios reservados para dotaciones o conculque determinaciones de la ordenación estructural (art. 185.2, letras b, c y d de la LOUA), carezcan de límite temporal.

Como tendremos ocasión de analizar con más detenimiento en el siguiente epígrafe, debe tenerse en cuenta que nos encontramos ante una infracción que suele tener carácter continuado, lo cual reviste singular importancia respecto a la determinación del dies a quo en el que debe comenzar el cómputo del plazo.

### **3.2.3. Infracciones y sanciones**

El ejercicio de la potestad sancionadora respecto a las parcelaciones urbanísticas ofrece las siguientes peculiaridades:

#### **– Tipos de la infracción**

Las parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo no urbanizable constituyen una infracción muy grave de acuerdo con el art. 207.4 A) de la LOUA. Respecto a las que se lleven a cabo en suelo urbano o urbanizable, salvo que concurra alguno de los supuestos previstos en dicho apartado, se pueden clasificar como graves (art. 207.3 a y d de la LOUA).

Sin embargo, también existen tipos específicos que la regulan, bajo el epígrafe “Las infracciones y sanciones en materia de parcelación”, en la Sección Primera del Capítulo III, Título VII de la LOUA

En la misma se incluyen los artículos 212 a 214, que responden a la distinta clasificación del suelo. El primero se aplica al suelo urbano, comprendiendo las actuaciones que contradigan el ordenamiento urbanístico; el segundo al urbanizable, con expresa referencia

<sup>49</sup> Conforme al art. 40.2 del RDUU, dicho cómputo, en el caso de edificaciones ilegales, se iniciará desde la fecha en que las obras estén ultimadas y puedan servir para el fin previsto sin necesidad de ninguna actuación material posterior.

<sup>50</sup> Reformado por el Artículo Único. 44 de la Ley 2/2012, de 30 de enero.

a los actos que vulneren el ordenamiento urbanístico o su ejecución y el tercero al no urbanizable, distinguiendo entre las parcelaciones urbanísticas propiamente dichas y las segregaciones inferiores a la parcela mínima prevista por el planeamiento.

### – Sanciones

En primer lugar, debemos reseñar que las sanciones que se impondrán no serán las previstas con carácter general para las infracciones muy graves en el art. 208.3 de la LOUA, ya que, según el apartado primero del mismo, deben aplicarse con preferencia a las mismas lo previsto en los tipos específicos.

El artículo 212 establece una multa del diez al veinte por ciento del valor en venta de los terrenos afectados. El 213 extiende el porcentaje a la horquilla del quince al treinta por ciento. Finalmente, el 214 señala que la sanción es del cuarenta al ochenta por ciento en el caso de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, y del veinte al cuarenta por ciento para aquellas segregaciones que no respeten la parcela mínima.

Tampoco se ha de olvidar que estas normas no impiden que, de forma complementaria a las mismas, también puedan aplicarse las medidas sancionadoras accesorias previstas en el art. 209 de la LOUA.

En cuanto al importe de las multas, ha de ser aplicado teniendo en cuenta el principio de exclusión del beneficio económico, de manera que al infractor no le puede resultar más beneficioso incumplir la legalidad que sujetarse a la misma (art. 29.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Como consecuencia de ello, el art. 202.3 de la LOUA dispone que, en las parcelaciones urbanísticas ilegales, el importe de la sanción debe incrementarse hasta el ciento cincuenta por ciento del beneficio obtenido, si fuera inferior al mismo y, en todo caso, cubrirá la diferencia entre el valor inicial -o de adquisición- de la finca o fincas y el de venta. El art. 72.3 del RDUa añade, para el supuesto de que no sea posible determinar estos valores, la posibilidad de acudir al valor de mercado que se fije de acuerdo con la normativa de valoración inmobiliaria.

### – Plazos de prescripción

Al encontrarnos ante infracciones muy graves o graves, el plazo de prescripción de las mismas es de cuatro años (art. 211.1 de la LOUA).

Singular interés reviste en el presente caso el estudio del momento inicial del cómputo. El art. 210.1 de la LOUA señala como tal el día en que la infracción se hubiese cometido o, en su caso, desde que hubiera podido incoarse el procedimiento por la aparición de signos externos de la infracción, y nunca antes de su completa terminación.

En relación con ello, hay que destacar que las parcelaciones, en los casos de división sucesiva, constituyen infracciones continuadas. Se entienden como tales aquéllas en las

que concurren una pluralidad de acciones realizadas de acuerdo con un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, de forma que se encuadren en el mismo tipo infractor, persigan idéntico objetivo y de desarrollen en el mismo ámbito territorial (arts. 201.4 de la LOUA y 84.2 del RDU). En estos casos, el dies a quo deberá contarse desde la la finalización de la actividad o la fecha del último de los actos que se integran dentro de dicho plan<sup>51</sup>.

#### – Competencias

En este punto resulta aplicable, mutatis mutandis, lo que hemos expuesto sobre ello en el epígrafe precedente dedicado al restablecimiento del orden jurídico perturbado.

### 4. CONTROL NOTARIAL Y REGISTRAL DE LAS PARCELACIONES URBANÍSTICAS

Los mecanismos de seguridad jurídica preventiva en el tráfico jurídico inmobiliario se han convertido en un auxilio indispensable para la lucha contra las parcelaciones ilegales. Así lo ha entendido el legislador andaluz, que ha dedicado diversos instrumentos al efecto dirigidos, principalmente, a los Notarios y Registradores de la Propiedad.

#### 4.1. Control notarial

Los Notarios vienen obligados a testimoniar literalmente, en las escrituras públicas donde formalizando actos e división o segregación inmobiliaria, la licencia de parcelación o la declaración de su innecesariedad (arts. 26.2 del TRLS, 66.4 in fine de la LOUA y 78 del RHU)<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1990 (RJ 1990\1963), FJ 2: “... el cómputo del día inicial del plazo de prescripción deba necesariamente referirse a los actos finales o de terminación de la operación con los que ésta se consuma”.

<sup>52</sup> A juicio de ARNÁIZ EGUREN, R., *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 883, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 17.2 TRLS, el Notario no viene obligado a testimoniar la declaración de innecesariedad en la escritura, bastando con que el fedatario advierta de la necesidad de su aportación para la posterior inscripción registral. Discrepamos de esta opinión por dos razones: a) la normativa estatal debe de completarse con la legislación autonómica, la cual exige como requisito imprescindible el testimonio de esta declaración en defecto de licencia, y b) la declaración de innecesariedad se equipara, respecto a su contenido, efectos y fines, a la autorización administrativa contenida en la licencia de parcelación.

Igualmente, los fedatarios deben remitir, a requerimiento de los otorgantes que debe constar en la misma escritura, copia de la misma al Ayuntamiento en el plazo máximo de tres meses desde su otorgamiento, siendo el mismo prorrogable por razones justificadas<sup>53</sup>. Caso de no llevarlo a cabo, ello dará lugar a la caducidad automática de la licencia o declaración de innecesariedad sin que se requiera acto declarativo expreso (art. 66. 5 y 6 del RHU)<sup>54</sup>. La finalidad de esta norma no es más que “permitir que el Ayuntamiento pueda comprobar si la escritura respeta fielmente los términos de la licencia o de la declaración de innecesariedad en su caso”<sup>55</sup>.

Por último, cabe recordar que los Notarios, asimismo, dejarán constancia en sus documentos de la cualidad de indivisibles de la fincas (art. 26.2 in fine del TRLS), por concurrir alguno de los supuestos previstos en el art. 67 de la LOUA<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> El artículo no aclara si el plazo debe contarse desde la fecha del otorgamiento de la autorización administrativa o el de la escritura pública. Parece que más bien se inclina por la primera de las soluciones, con el fin de incentivar la diligencia de los interesados en la formalización pública y consiguiente registración del fraccionamiento de la propiedad.

<sup>54</sup> Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 7 de julio de 2016 (BOE n.º 191, de 9 de agosto de 2016), FJ 4: “Por ello, deberá justificarse el cumplimiento de todas las exigencias legales en lo que se refiere a la formación de esta concreta nueva porción de finca que accede al Registro (...) Siendo por ello plenamente aplicables las normas que imponen la exigencia de título administrativo habilitante para inscribir divisiones o segregaciones, bajo la condición impuesta por la normativa andaluza de la presentación en el municipio, dentro de los tres meses siguientes a su otorgamiento o expedición, de la escritura pública en la que se contenga el acto de parcelación, salvo que se justifique el requerimiento al Notario autorizante para que envíe por conducto reglamentario copia autorizada de la misma al Ayuntamiento correspondiente”.

<sup>55</sup> Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 18 de marzo de 2014 (BOE n.º 100, de 25 de abril de 2014), FJ 3.

<sup>56</sup> “Son indivisibles las fincas, unidades aptas para la edificación, parcelas y solares siguientes: a) Los que tengan unas dimensiones inferiores o iguales a las determinadas como mínimas en el instrumento de planeamiento, salvo que los lotes resultantes se adquieran simultáneamente por los propietarios de fincas, unidades aptas para la edificación, parcelas o solares colindantes, con la finalidad de agruparlos y formar uno nuevo con las dimensiones mínimas exigibles; b) Los de dimensiones inferiores al doble de las requeridas como mínimas en el instrumento de planeamiento, salvo que el exceso de éstas se agrupe en el mismo acto a terrenos colindantes para formar otra finca, unidades aptas para la edificación, parcela y solar que tenga las condiciones mínimas exigibles; c) Los que tengan asignada una edificabilidad en función de la superficie, cuando se materialice toda la correspondiente a ésta; d) Los vinculados o afectados legalmente a las construcciones o edificaciones e instalaciones autorizadas sobre ellos”.

## 4.2. Control registral

También los Registradores exigirán, para inscribir las divisiones de fincas, que se acredite el otorgamiento de las necesarias autorizaciones administrativas (art. 26.2 del TRLS, 66.4 in fine de la LOUA y 78 del RHU)<sup>57</sup>.

Especial interés muestra el legislador en prevenir el surgimiento de parcelaciones ilícitas. Para evitar estas situaciones se han formulado varios mecanismos:

### a) Artículo 79 del RHU<sup>58</sup>.

Si, como consecuencia de una segregación en suelo no urbanizable, surgieran parcelas con una extensión inferior a la unidad mínima de cultivo, o si, siendo superiores, hicieran surgir en el Registrador dudas fundadas acerca de la posibilidad de formar un nuevo núcleo

<sup>57</sup> Desde el punto de vista formal, para cumplir este requisito deberá presentarse en la oficina registral una certificación expedida por el Secretario municipal que contenga: inserción literal del acuerdo adoptado en duplicado ejemplar, expresión de que el acto pone fin a la vía administrativa y constancia de las circunstancias exigidas por la legislación hipotecaria para la identificación de las personas, las fincas y los derechos afectados; a la misma se adjuntará el correspondiente plano de situación del inmueble. El Registrador procederá al archivo de uno de los ejemplares y a la devolución del otro una vez practicado el asiento (arts. 2 y 3 del RHU). Sobre la ineludible obligación de presentar la licencia o declaración de innecesariedad para inscribir la segregación de una finca se ha pronunciado la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 de marzo de 2016 (BOE n.º 83, de 6 de abril de 2016), FJ 3: "...[d]el 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 los Actos de Naturaleza Urbanística, cuyo artículo 78 establece que los Registradores de la Propiedad exigirán para inscribir la división o segregación de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia que estuviese prevista por la legislación urbanística aplicable, o la declaración municipal de su innecesariedad, que deberá testimoniarse literalmente en el documento. Pues de otro modo no podría entenderse la competencia atribuida al ente local en sede de disciplina urbanística, a quien corresponde por tanto su control y las propias garantías del procedimiento administrativo acorde con la naturaleza del acto -vid. artículo 61 del Real Decreto Legislativo 7/2015-"

<sup>58</sup> Según CAMY ESCOBAR, J., "La calificación registral de las parcelaciones urbanísticas en Andalucía", <http://www.notariosregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2011-%20JESUS%20CAMY-%20LA%20CALIFICACION%20REGISTRAL%20DE%20LOS%20ACTOS%20DE%20PARCELACION%20URBANISTICA%20Ver1.pdf> [visitado el 27 de mayo de 2016], p. 31, este precepto "ha perdido su vigencia y operatividad, en base al principio de jerarquía normativa, pues el art. 17.2 del TRLS de 2008 y los artículos 66.4 y 66.8 de la LOUA, exigen en todo caso de segregación y división licencia o declaración de innecesariedad, sin que tras la STS de 28 de enero de 2009 pueda deducirse en todo caso de inactividad de la Administración la obtención de silencio administrativo positivo, pues ello sólo es predicable de los actos y negocios conformes aon la legalidad aplicable y el planeamiento urbanístico". Hay que añadir que, en la actualidad, el art. 11.4 a) del TRLS impide el silencio administrativo positivo en relación con la autorización administrativa de los actos de parcelación, segregación o división de fincas.

de población, dadas sus circunstancias físicas, y carecieran de licencia o declaración de innecesariedad<sup>59</sup>, se seguirá el siguiente procedimiento:

- El Registrador pondrá tales hechos en conocimiento del Ayuntamiento, enviando una copia del título presentado y requiriéndole para adopte el acuerdo que entienda pertinente. Asimismo, prorrogará el asiento de presentación durante ciento ochenta días y hará constar, por nota al marginal, la remisión de documentación.
- Si el Ayuntamiento contesta manifestando que no existe peligro de parcelación urbanística, se practicará la inscripción solicitada.
- Si, por el contrario, la Corporación remite el acuerdo, debidamente notificado al interesado, incoando el expediente de disciplina urbanística, se procederá a denegar la práctica del asiento.
- Si transcurren cuatro meses, desde la fecha de la nota al margen del asiento de presentación, sin que el Ayuntamiento remita el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, se practicará la inscripción.

#### **b) Artículo 28.3 del RDU**

En el caso de que el Registrador de la Propiedad considere, a la vista de los títulos presentados, que puede resultar contraria a la ordenación territorial o urbanística la licencia de parcelación o la declaración de innecesariedad de la misma, debe ponerlo en conocimiento de la Consejería competente en la materia, sin perjuicio de extender el asiento solicitado.

#### **c) Artículo 65.3 del TRLS**

Cunado tenga acceso tabular un acto de parcelación<sup>60</sup>, el Registrador notificará a la Comunidad Autónoma el asiento practicado y los datos registrales junto a una copia del título administrativo presentado y de la operación registrada. De ello se dejará constancia mediante nota al margen de la inscripción.

---

<sup>59</sup> La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de de 5 de octubre de 2016 (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2016), FJ 7, señala dos requisitos a los efectos de la aplicación de este artículo: el cumplimiento del supuesto de hecho previsto la norma (material) y que las “dudas fundadas” deduzcan de los medios de calificación de los que dispone el Registrador, entre los que se encuentran los asientos registrales, el título notarial y la consulta de otros datos oficiales con presunción de veracidad, como son los del Catastro.

<sup>60</sup> Este régimen también es aplicable a las reparcelaciones, declaración de nuevas construcciones, constitución de propiedades horizontales y de complejos inmobiliarios privados.

Una duda que se plantea es la compatibilidad o no entre estas soluciones legislativas, dado que responden a textos normativos y épocas distintas. Lo primero que se puede apreciar al respecto es que su ámbito de aplicación es diferente y se va ampliando progresivamente: el RHU se refiere a parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable sin licencia o declaración de innecesariedad, el RDU a fraccionamientos en esta misma clase de suelo aunque tengan autorización administrativa, y el TRLS comprende toda clase de parcelaciones con independencia del suelo en que realice o el título administrativo que le acompañe. No obstante, parece que los distintos mecanismos de control son complementarios entre sí ya que no existe contradicción esencial entre ellos<sup>61</sup>.

Otro aspecto de singular interés es el acceso de las fincas indivisibles a los libros registrales. De igual modo que los Notarios, debe dejarse constancia tabular de dicha circunstancia mediante nota al margen de la última inscripción de dominio en las folios abiertos a las fincas indivisibles (arts. 26.2 in fine del TRLS y 81.3 del RHU). Con tal fin, se crea un sistema de comunicación mediante el que la Corporación local informará al Registro competente de las dimensiones de la parcela mínima, con expresión de las fincas sobre las que se pretende actuar y del agotamiento del aprovechamiento materializable sobre el inmueble, cuando proceda, al otorgar la pertinente licencia de obras (arts. 26.3 del TRLS y 81. 1 y 2 del RHU).

## 5. CONCLUSIONES

- El concepto de parcelación urbanística recogido en la normativa andaluza es diferente según se aplique al suelo urbano y urbanizable o al no urbanizable. En éste último supuesto, resulta determinante la posibilidad de que la división de fincas pueda facilitar la formación de nuevos asentamientos de población. Ello debe completarse con la doctrina jurisprudencia, que configura las parcelaciones en suelo no urbanizable como un fenómeno complejo, dinámico y finalista.
- La regulación sustantiva de la institución corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el título competencias que ostenta en materia de ordenación del territorio y urbanismo ex art. 148.1.3 de la CE. Sin embargo, los aspectos registrales de la cuestión se atribuyen al Estado conforme al art. 149.1.8 de nuestra Carta Magna.

---

<sup>61</sup> ARNÁIZ RAMOS, R., "El control de la legalidad urbanística a través de la calificación registral. Alcance sobre la determinación de su extensión de la doctrina resultante de la DGRN de fecha 19 de mayo de 2010", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 728, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 2011, pp. 3314-3316, propuso extender el sistema establecido por el RDU al resto del territorio español, lo que tuvo lugar posteriormente añadiendo un segundo apartado al art. 53 del texto refundido de 2008 por el art. 25.2 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento a la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

- Las parcelaciones urbanísticas requieren, para su adecuación a la legalidad, que sean conformes a la ordenación territorial y urbanística vigente, así como la expresa y concreta autorización administrativa. Por contra, las ilícitas constituyen una infracción urbanística -muy grave en el caso del suelo no urbanizable- que conlleva, asimismo, la correspondiente reposición de la realidad física alterada en caso de no ser susceptible de legalización, lo que sucederá siempre en el suelo rústico.
- Con la finalidad de controlar las parcelaciones ilegales, se establecen determinados mecanismos del control de las mismas mediante de la intervención preventiva de Notarios y Registradores de la Propiedad. Si bien a dichos profesionales no les compete el desempeño de la policía urbanística, sus funciones de control de legalidad y remisión de información resultan de gran importancia para la disciplina territorial.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

AA. VV. (GUTIÉRREZ, V. y CABRAL, A., Dirs.), *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre)*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.

AA. VV. (GONZÁLEZ PÉREZ, J., Dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo: texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2015.

ARNÁIZ EGUREN, R., *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014.

ARNÁIZ EGUREN, R., *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001.

ARNÁIZ EGUREN, R., *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010.

ARNÁIZ RAMOS, R., "El control de la legalidad urbanística a través de la calificación registral. Alcance sobre la determinación de su extensión de la doctrina resultante de la DGRN de fecha 19 de mayo de 2010", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 728, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 2011, pp. 3291 a 3317.

CAMY ESCOBAR, J., "La calificación registral de las parcelaciones urbanísticas en Andalucía", <http://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2011-%20JESUS%20CAMY-%20LA%20CALIFICACION%20REGISTRAL%20DE%20LOS%20ACTOS%20DE%20PARCELACION%20URBANISTICA%20Ver1.pdf> [visitado el 27 de mayo de 2016].

GARCÍA ÁLVAREZ, G., “La prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico: evolución legislativa y tendencias actuales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 29, Ed. Instituto Aragonés de Administración Pública, Zaragoza, 2006, pp. 11-73.

PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008.

RUIZ BURSÓN, F. J., “Doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre parcelaciones urbanística en Andalucía”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 730, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 2012, pp. 959-983.