

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**12450** *Resolución de 27 de junio de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad interino de Benabarre, por la que se suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva en construcción, previa segregación y cesión para vial.*

En el recurso interpuesto por don Jaime Rivera Vidal, notario de Monzón, contra la calificación del registrador de la Propiedad interino de Benabarre, don Luis Arnáez Fernández, por la que suspende la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva en construcción previa segregación y cesión para vial.

#### Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 2 de febrero de 2022 por el notario de Monzón, don Jaime Rivera Vidal, con el número 144 de protocolo, don A. A. P. y doña C. D. T., como dueños de la finca registral número 1.606 del Registro de la Propiedad de Benabarre, segregaron una porción de terreno, que cedían gratuitamente al Ayuntamiento de Perarrúa y, posteriormente, declaraban una obra nueva en construcción sobre el resto de la finca matriz.

Se incorporaba decreto de la Alcaldía de dicho Ayuntamiento por el que se resolvía la concesión de licencia de obras a los cónyuges promotores para la ejecución de vivienda unifamiliar condicionado a una serie de requisitos como: «– La cesión y urbanización para vial de la superficie de 41,85 m<sup>2</sup>, que se señala en el plano presentado en el documento de subsanación de deficiencias Julio 2020 del “Proyecto básico y de ejecución de vivienda unifamiliar”, suscrito por J. L. E. E., Arquitecto, visado por el colegio profesional correspondiente de fecha 24/07/2020. –Antes del comienzo de las obras se presentará documentación acreditativa del encargo de la dirección de ejecución material de la obra y coordinación de seguridad y salud suscritas por técnico competente y visados por el colegio profesional correspondiente (...).». Además, se imponía una fianza por gestión de residuos de acuerdo con la disposición adicional octava del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

En la escritura, se formalizaba la segregación en estos términos: «1.–Segregación.– (...) a) Segregación.–De la finca registral 1.606, descrita en el expositivo I de la presente Escritura –concretamente de la porción de dicha finca que catastralmente tiene la calificación de urbana–, se segrega el terreno urbano de 41,85 m<sup>2</sup> descrito anteriormente en el epígrafe “Condiciones derivadas de la licencia de obras” del expositivo I de este instrumento público cuya íntegra descripción se da aquí por totalmente reproducida al objeto de evitar reiteraciones innecesarias, asignando un valor a dicha porción segregada de diez euros (10,00 €) –viniendo determinado dicho valor en función de su destino para vial–. b) Resto de finca matriz.–Tras dicha segregación las únicas variaciones que los interesados desean declarar en la descripción del resto de finca matriz son las siguientes: – su cabida queda disminuida en 41,85 m<sup>2</sup>, en consecuencia dicho resto de finca matriz de la registral número 1.606 queda con una extensión superficial de 562,15 m<sup>2</sup> (...).». A continuación, se formalizaba la cesión en los siguientes términos: «2.–Cesión gratuita.–Los cónyuges aquí comparecientes, conforme intervienen, ceden gratuitamente al Ayuntamiento de Perarrúa (Huesca) el pleno dominio de la porción segregada destinada a vial anteriormente descrita en el epígrafe

“Condiciones derivadas de la licencia de obras” del expositivo I de este instrumento público, por el valor a ella asignando y determinado en función de su destino», declarando la obra nueva en construcción sobre la finca resto.

## II

Presentada la indicada escritura en el Registro de la propiedad de Benabarre, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Notario: Jaime Rivera Vidal.  
Presentante: Rivera Vidal, Jaime.

Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Don/Doña Rivera Vidal, Jaime, el día 02/02/2022, bajo el asiento número 763, del tomo 31 del Libro Diario y número de entrada 195, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos:

La licencia del Ayuntamiento aparece condicionada a la cesión de parte del suelo por parte de los promotores de la obra. Se precisa acreditar el cumplimiento de la condición o bien la comparecencia del Ayuntamiento a efectos de aceptar esa cesión y dar por cumplida la condición

Fundamentos de Derecho:

Artículo 9, 23 LH artículo 28 TR ley suelo.

No se practica anotación preventiva de suspensión por defectos subsanables, por no haber sido solicitada.

Contra la presente calificación (...)

Benabarre a El Registrador de la Propiedad interino, Fdo: Luis Arnáez Fernández Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Luis Arnáez Fernández registrador/a de Registro Propiedad de Tamarite de Litera a día once de marzo del dos mil veintidós.»

## III

Contra la anterior nota de calificación, don Jaime Rivera Vidal, notario de Monzón, interpuso recurso el día 31 de marzo de 2022 mediante escrito y en base a las alegaciones siguientes:

«Hechos.

a. Condicionado de la licencia.

– La licencia de obra conferida para la construcción de una vivienda unifamiliar que se describe en construcción, previa a la financiación, tiene entre el condicionado “La cesión y urbanización para vial de 41,85 metros cuadrados que se señala en plano presentado...”. Pero también se señala dentro del condicionado antes del inicio de obra se presenten documentación relativa a seguridad o la prestación de fianza.

Es correcto que la condición se establece en la licencia y que tiene la suficiente enjundia jurídica para prestarle una particular atención y así lo comparto con el

Sr. Registrador. Las restantes “condiciones” son más el condicionado general de licencias y tiene más naturaleza de advertencia, requisitos accesorios, etc.

– Cuestión distinta es la propia naturaleza jurídica de la exigencia en la licencia y su condición, valga la redundancia, de condición. Al concederse la licencia se concede con arreglo un proyecto, con una superficie, unas características y por ello, en el desenvolvimiento interno, también puede considerarse que la licencia está “condicionada” al cumplimiento del proyecto y ello no impide que se inscriba la obra nueva en construcción y una vez finalizada debe acreditarse por el cauce previsto que la obra ejecutada se ajusta en la licencia. Por ello y a pesar del “nomen iuris” de la licencia no parece una propia condición jurídica, sino un requisito para considerar que la obra ejecutada no será conforme a la legalidad urbanística sin que se haya cedido y urbanizado la porción de vial y por tanto sin que ello altere la propia existencia, validez y eficacia de la licencia, gozando plenamente de la presunción de validez propia de los actos administrativos.

b. No obstante la mera lectura de la nota de calificación pareciere que la escritura calificada nada dijera de la cesión de una porción del solar. Sin embargo la propia escritura está calificada como de “escritura de declaración de obra nueva en construcción (previa segregación y cesión para vial).

Ciertamente titular una escritura nada prejuzga del contenido pero en el otorgan se recoge lo siguiente que transcribo como fundamentos de hecho:

Primero. Segregación y cesión gratuita.

1. Segregación.–Los cónyuges aquí comparecientes, conforme intervienen, hacen constar expresamente que al deducirse de la licencia de obras a ellos concedida para la ejecución de la vivienda unifamiliar –que, según dicen dichos Sres., luego se describe– en... la segregación de la finca registral 1.606 –descrita en el expositivo I de la presente Escritura (concretamente de la porción de dicha finca que catastralmente tiene la calificación de urbana)– del terreno urbano destinado a vial, de una superficie de 41,85 m<sup>2</sup> dejan verificada tal segregación con arreglo al siguiente detalle:

a) Segregación.–De la finca registral 1.606, descrita en el expositivo I de la presente Escritura –concretamente de la porción de dicha finca que catastralmente tiene la calificación de urbana–, se segrega el terreno urbano de 41,85 m<sup>2</sup> descrito anteriormente en el epígrafe “Condiciones derivadas de la licencia de obras del expositivo I de este instrumento público cuya integra descripción se da aquí por totalmente reproducida al objeto de evitar reiteraciones innecesarias, asignando un valor a dicha porción segregada de diez euros (10,00 €) –viniendo determinado dicho valor en función de su destino para vial–.

b) Resto de finca matriz.–Tras dicha segregación las únicas variaciones que los interesados desean declarar en la descripción del resto de finca matriz son las siguientes:...

Yo, el infrascrito Notario, a solicitud expresa de los aquí comparecientes, una vez verificada en la correspondiente plataforma, dejo unida a la presente, en soporte papel, la referida notificación municipal, así como el documento de subsanación de deficiencias Julio 2020 también mencionado en el citado epígrafe que recoge el plano allí indicado, donde aparecen representadas tanto la porción de finca antes descrita como “segregada” –objeto de cesión gratuita, para vial, al Ayuntamiento de Perarrúa (Huesca)– y el “resto de finca matriz”.

...Plano/s representativo/s de la porción segregada y del resto de finca matriz resultantes de la segregación antes descrita/s y detallada/s, para una mejor identificación, resulta/n del plano del documento de subsanación de deficiencias Julio 2020 del “Proyecto básico y de ejecución de vivienda unifamiliar” suscrito por..., Arquitecto, visado por el colegio profesional correspondiente de fecha 24 de Julio de 2020, así como de un plano georreferenciado denominado como “Coordenadas

georreferenciadas previsión cesión vial”, representativo de la porción de terreno destinada a vial, anteriormente descrita y calificada como porción segregada, del que resulta acreditada la georreferenciación de dicha porción y del “Informe de validación gráfica frente a parcelario catastral” que luego se cita...

2. Cesión gratuita.—Los cónyuges aquí comparecientes, conforme intervienen, ceden gratuitamente al Ayuntamiento de Perarrúa (Huesca) el pleno dominio de la porción segregada destinada a vial anteriormente descrita en el epígrafe “Condiciones derivadas de la licencia de obras” del expositivo I de este instrumento público, por el valor a ella asignando y determinado en función de su destino.

A solicitud expresa de los aquí comparecientes, yo, el Notario, remitiré copia simple de esta Escritura al citado Ayuntamiento, al objeto de comunicar la mencionada cesión, manifestando expresamente dichos Sres. darse por enterados de ello, y prestando su expreso consentimiento a dicha comunicación.

Finalmente, solicitan del/de la Sr./a. Registrador/a de la Propiedad de Benabarre se sirva tomar razón de todo ello e inscribirlo en los Libros a su cargo, aun meramente parcial, con la/s descripción/ones antes transcrita/s de la finca registral matriz originaria número 1.606 (recogiendo su actualización de linderos), de la porción segregada y resto de finca matriz y, si posible fuere, la inscripción de todo ello, con su coordinación gráfica con catastro (y en su caso, con arreglo al procedimiento recogido en el Artículo 199 de la Ley Hipotecaria, sin que para tal procedimiento pueda rechazarse la representación gráfica catastral protocolizada con la presente, por exceder un 10,00% de la cabida inscrita, desconformidad con lo establecido en la Resolución de 30 de Junio de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado); si, a juicio del/de la Sr./a. Registrador/a, no pudiera practicarse tal inscripción conforme a lo previamente solicitado, piden se verifique la inscripción sin la coordinación gráfica con catastro y con arreglo a la descripción de la/s finca/s que obre/n en los Libros del Registro de la Propiedad de Benabarre (Huesca) y resulte/n de ellos.

Por ello, la cesión de la porción indicada destinada a vial ha sido realizada en el propio cuerpo de la escritura y comunicada al Ayuntamiento concedente de la licencia, declarando posteriormente la obra nueva en construcción.

Los propietarios del [sic] inmuebles han cumplido escrupulosamente el “condicionado” de la licencia de obra a fin de ejecutar.

Sin embargo de la lectura de la calificación emitida, parece que sea exigible no solo la cesión —que es lo que está en la posibilidad del propietario— sino que el Ayuntamiento respectivo, inicie un expediente administrativo a fin de aceptar dicha cesión, cuando más bien, por razón del destino, se incorpora al propia [sic] patrimonio municipal y ello tampoco lo exige la licencia indicada.

No se puede exigir a los propietarios que ejercer su derecho al aprovechamiento urbanístico sobre, la finca que para hacerlo efectivo sea preciso que el Ayuntamiento respectivo y concedente de la licencia tenga que recibir la parte de finca; de no ceder dicha porción destinada a vial, el Ayuntamiento podrá ejercer las acciones de restablecimiento urbanístico, tal y como prevé la propia Ley Urbanística de Aragón: en la gran mayoría de las ocasiones (por no decir el 100 por ciento) el cumplimiento de dicho requisito quedará exteriorizado con el propio destino a vial de la misma y parece excesivo exigir la comparecencia municipal para dar validez a la ejecución de la licencia, exigiendo algo que no exige la propia licencia.

Por otra parte, si el Sr. Registrador considera que es una verdadera y propia condición y no es suficiente la segregación, cabe la solución prevista en el artículo 74 del Real Decreto 1093/1997 de inscripción de actos de naturaleza urbanística y se tome la nota marginal correspondiente, que no impide la inscripción de la declaración de obra nueva en construcción, debiendo entenderse con cumplida en el momento del

otorgamiento de la correspondiente acta de fin de obra, con el certificado del Arquitecto acreditativo que la obra se ha ejecutado conforme a la licencia de obras.

#### Fundamentos de Derecho.

Incorrecta interpretación de la propia licencia de obra y los propios artículos 9 y 23 de la Ley Hipotecaria y artículo 28 el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

La licencia, como acto administrativo, puede señalar una serie de requisitos adicionales en el caso de licencia de obra pero ello, no quiere decir que solo exista la licencia si la condición se cumple –la licencia es válida y eficaz desde el otorgamiento, por la presunción de validez y eficacia de los actos administrativos–; si no se cumplen las previsiones en la concesión (y no solo en este caso la cesión), la obra ejecutada no gozará de la protección registral (no podrá formalizarse el final de obra) y administrativa (contravendrá la propia licencia); pero si bien todos los operadores jurídicos que intervienen en los actos urbanísticos (y especialmente como no los Notarios y Registradores) deben velar por el cumplimiento de la misma; y en caso de contravención, los mecanismos correctores son los legalmente previstos y entre los que competen a los profesionales de la seguridad jurídica preventiva, el momento oportuno para ejercer el control será la finalización de la obra por medio de la propia declaración urbanística responsable y el certificado técnico (en este caso ni siquiera la aceptación municipal pues la cesión esta efectuada y es lo que exige la licencia). En este caso concreto y objeto de calificación se han cumplido escrupulosamente todos los requisitos hasta donde alcanza las posibilidades del propietario y promotor; la licencia existe desde el otorgamiento, con los requisitos establecidos; existe desde el otorgamiento y legitima para ejecutar la obra y hacer efectivo el aprovechamiento urbanístico; en ningún caso, puede dejar al albur de la aceptación de ente concedente de la licencia el disfrute pleno del derecho a edificar; en caso de incumplimiento los resortes jurídicos son otros, distintos a negar el otorgamiento de la escritura pública de obra nueva en construcción y la propia inscripción registral; pero no puede denegarse el acceso a la seguridad y beneficios que proporciona el Registro de la Propiedad, pues se causa un daño indirecto al no poder acceder al crédito y financiación en muchos caso –y es el caso– necesarios para el disfrute del derecho constitucional como es el derecho a la vivienda.

La interpretación efectuada del contenido de la licencia y la exigencia indirecta de aceptación de la cesión (solo se refiere a cesión y no aceptación y ni siquiera inscripción del vial) supone una extralimitación en la aplicación del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, privando el acceso de un hecho con trascendencia jurídica como es una obra nueva a un Registro público de la importancia y trascendencia jurídica que por supuesto tiene el Registro de la Propiedad y la función calificadora.»

#### IV

El registrador de la Propiedad formó expediente y lo elevó, con su informe, a este Centro Directivo.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 y 19 bis de la Ley Hipotecaria; 26, 28.1, 65.1.d) y 66 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; 29 a 32 y 74 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; 14, 29, 31, 132, 133, 234, 235, 241 y 245 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; las Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2011, 3 y 29 de octubre de 2014, 17 de noviembre de 2015 y 21 de noviembre de 2017; las Resoluciones de la Dirección

General de los Registros y del Notariado de 14 de mayo de 2005, 22 de febrero de 2007, 26 de marzo de 2008, 14 de julio de 2009, 26 de abril de 2011, 29 de febrero de 2012, 22 de junio de 2013, 15 de julio de 2015, 17 de febrero, 3 de abril y 31 de mayo de 2017, 11 de abril de 2018 y 5 de marzo, 17 y 31 de julio, 18 de septiembre y 31 de octubre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 5 de febrero de 2020 y 4 de mayo de 2021.

1. Se plantea en el presente expediente la inscripción de una escritura por la que se formaliza la segregación de una porción de finca urbana y su cesión gratuita con destino a vial a favor del Ayuntamiento, sin que éste comparezca, para proceder a declarar una obra nueva en construcción de vivienda unifamiliar sobre la finca resto.

Se incorpora decreto de Alcaldía por el que se concede licencia de obras de vivienda unifamiliar «condicionado al cumplimiento de los siguientes requisitos», entre los cuales, destaca: «La cesión y urbanización para vial de la superficie de 41,85 m<sup>2</sup>, que se señala en el plano presentado en el documento de subsanación de deficiencias Julio 2020 del “Proyecto básico y de ejecución de vivienda unifamiliar”, suscrito por J. L. E. E., Arquitecto, visado por el colegio profesional correspondiente de fecha 24/07/2020».

El registrador suspende la inscripción de las operaciones formalizadas en la dicha escritura porque dado que la licencia del Ayuntamiento aparece condicionada a la cesión de parte del suelo por parte de los promotores de la obra, se precisa acreditar el cumplimiento de la condición o bien la comparecencia del Ayuntamiento a efectos de aceptar esa cesión y dar por cumplida la condición.

2. Como ha señalado la Dirección General de los Registros y del Notariado (vid., entre otras, la Resolución de 31 de octubre de 2019), es pacífico, doctrinal y jurisprudencialmente, que la urbanística es, como toda licencia, un acto de autorización, si bien limitada a las de edificación, uso del suelo, y del subsuelo.

La finalidad de este tipo de licencias es verificar si la actividad proyectada es conforme con la ordenación urbanística aplicable, representando, en este sentido, una técnica de control de la legalidad urbanística, que suprime el obstáculo para el ejercicio de derechos preexistentes y no los crea, pues es meramente declarativa de tales derechos del solicitante, ya atribuidos por el ordenamiento urbanístico y el Derecho civil.

Por ello, el rasgo esencial de estas licencias viene caracterizado por su naturaleza reglada, de manera que el otorgamiento de la licencia, o bien su denegación, sólo tiene en cuenta una variable: la conformidad o no del acto proyectado con la normativa aplicable al caso, esto es, la ley y los planes urbanísticos. Acorde con su naturaleza reglada, no resulta admisible la imposición de condiciones ajenas al parámetro de referencia de la actuación administrativa.

En cambio, sí que es perfectamente posible sujetar las licencias a «conditio iuris», esto es, a los requisitos urbanísticos legalmente exigidos –vid. artículo 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2002–, cuya constancia registral está expresamente prevista –artículos 51 de la Ley de Suelo y 74 del Real Decreto 1093/1997–, en principio, bajo un régimen de publicidad noticia. Sin que quepa confundir tales determinaciones urbanísticas con otro tipo de obligaciones asociadas, como la tasa de licencia, que es una obligación tributaria, ni someter su eficacia a condiciones «stricto sensu». El condicionamiento del que se trata no debe entenderse en el sentido de la condición contractual –artículo 1113 del Código Civil–, como suceso futuro e incierto, sino como «conditio iuris».

Es claro, por tanto, que la condición que se incorpore debe estar fundada en las condiciones legales urbanísticas aplicables en ese momento, derivadas de la Ley y el planeamiento, y pasan a formar parte del contenido del acto administrativo de autorización, en el sentido de modalizar el ejercicio del derecho que se legitima, en el marco de una relación jurídico administrativa entre la Administración y su titular, cuyo incumplimiento puede motivar la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística, otorgándose salvo el derecho de propiedad y perjuicio de tercero,

respetando las situaciones jurídico privadas –artículos 10 y 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales–.

3. Desde el punto de vista registral, la legislación hipotecaria, para lograr la progresiva coordinación con la ordenación urbanística, regula hoy un amplio elenco de actos administrativos que pueden y deben tener acceso registral.

Así, entre los actos administrativos inscribibles, se hace mención expresa de «las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes» –artículo 65.1.d) de la Ley de Suelo y Resoluciones de 14 de mayo de 2005, 14 de julio de 2009, 26 de abril de 2011 y 22 de junio de 2013–.

Ello no supone que todas las condiciones que pueda contener un acto administrativo y cuyo reflejo registral se acuerde sean susceptibles de acceso al Registro, pues el tratamiento de este tipo de determinaciones urbanísticas de base legal y afectantes a fincas concretas, pero de efectos jurídicos limitados, debe resultar coherente con las normas reguladoras del Registro de la Propiedad, entre los cuales se encuentra señaladamente la expulsión del contenido de los libros registrales de toda mención de derechos o gravámenes o limitaciones dispositivas de efectos jurídico reales susceptibles de inscripción separada y especial que deben acomodarse a sus requisitos propios de constitución –artículos 29 y 98 de la Ley Hipotecaria–.

Es decir, de lo que se trata es de dar publicidad a una serie de determinaciones que expresan una «conditio iuris» a la que queda sujeta la licencia, de acuerdo con las previsiones del planeamiento y de la legislación urbanística.

Si, por el contrario, de lo que se trata es de establecer otro tipo de limitaciones, como, por ejemplo, una prohibición de enajenar, su publicidad registral ha de encauzarse por el procedimiento correspondiente y a través de la oportuna anotación preventiva (artículo 26.2.ª de la Ley Hipotecaria).

4. Pasando a analizar la legislación urbanística de aplicación, en el caso de la normativa aragonesa, se establece que, en suelo urbano consolidado, los propietarios que promuevan la edificación tienen los siguientes deberes: «a) Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. b) Ceder gratuitamente al municipio los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al quince por ciento de la superficie de la finca (...)» –artículo 31.4 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón–.

Paralelamente, dispone que en suelo urbano no podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar conforme a las determinaciones establecidas en el artículo 14 de la ley, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización precisa para ello y la edificación conforme a lo establecido en la misma –cfr. artículos 29 y 132–.

Por su parte, el artículo 234 permite promover la edificación de parcelas con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes que sean precisas para su conversión en solar, incluida su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, cuando proceda. Para ello, los solicitantes deberán acreditar la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificarán la parcela objeto de la actuación, urbanizando o completando la urbanización, y que lo harán en el plazo que se establezca en la licencia, o en su defecto, en plazo inferior a tres años.

Para garantizar su cumplimiento, el artículo 235 establece que la autorización de la edificación de terrenos en suelo urbano que no tengan la condición de solar y no se incluyan en unidad de ejecución requerirá, como garantía de la realización de las obras de urbanización, que en la solicitud de licencia el interesado asuma determinados compromisos, entre los cuales destaca: «1. a) Ejecutar la edificación y urbanización simultáneamente, no sólo en lo que respecta a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios,

tales como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento».

Añadiendo que el incumplimiento del deber de urbanización simultáneo a la edificación comportará: a) la pérdida de la garantía; b) la caducidad de la licencia, sin derecho a indemnización; c) la prohibición de usar lo edificado, y d) la obligación de reponer la parcela a la situación anterior, salvo que el municipio decida, de oficio, ejecutar subsidiariamente las obras de urbanización a costa del obligado.

Como puede comprobarse, el legislador aragonés permite promover la edificación de parcelas que todavía no han alcanzado la condición de solar siempre y cuando se asuma la obligación de completar simultáneamente la urbanización necesaria y se disponga de la disponibilidad civil del terreno para ello, facilitando así que el propietario pueda evitar plazos y costes innecesarios, así como mejores condiciones de financiación para la materialización de su aprovechamiento urbanístico.

5. En el caso particular de este expediente, se trata de una licencia de obra para la construcción de vivienda unifamiliar en cuyo condicionado se prevé la cesión y urbanización para vial de una superficie de 41,85 metros cuadrados de la finca.

De acuerdo con la autorización, se formaliza mediante escritura pública la segregación de esa superficie y cesión gratuita al Ayuntamiento sin que éste comparezca, así como la declaración de obra nueva en construcción sobre el resto de finca.

Se trata, por tanto, de distintos actos susceptibles de inscripción que tienen sus propios requisitos y que deben analizarse por separado.

6. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha tenido ocasión de estudiar el tratamiento de los distintos actos de segregación y cesión con destino a vial público, siendo de interés citar la Resolución de 15 de julio de 2015 cuando recuerda que las cesiones gratuitas de terreno al Ayuntamiento pueden ser de dos tipos: las voluntarias, que obedecen a la libre disposición del cedente y cuyo régimen jurídico será el civil, y las que tienen carácter obligatorio y que responden a la ejecución de las previsiones urbanísticas. Estas últimas, pueden ser consecuencia directa de la aprobación definitiva de alguno de los procedimientos de equidistribución previstos en la Ley o tener su origen en otros actos administrativos, especialmente con motivo de la concesión de licencias que conllevan la materialización del aprovechamiento edificatorio.

En la citada Resolución, específicamente, se estudia el régimen derivado del apartado 3 del artículo 21 de la Orden de 26 de mayo de 1969 por la que se aprueban las normas para la enajenación de parcelas y cesión de viales y jardines y redes de servicios públicos en polígonos y terrenos propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo tratamiento, a los efectos de la constancia registral de obligación legal de cesión de la finca segregada, puede aplicarse al caso, en el sentido de afirmar que no implican una limitación a la facultad de disposición de la finca, pero si delimita las facultades de su titular que quedan sujetas, en su contenido y ejercicio, al estatuto especial resultante de la finalidad social para el que se genera el objeto del derecho.

En esta línea, en la Resolución de 31 de mayo de 2017 se analizó el caso en el que el registrador suspende la inscripción de la segregación por considerar que la resolución que declara la innecesariedad de la licencia de parcelación para la segregación formalizada en el título se encuentra condicionada a la simultánea cesión a favor del Ayuntamiento de Valencia, y dado que, en el caso no se acompañaba el documento o título en el que el Ayuntamiento de Valencia (cesionario) aceptaba la cesión ello impide inscribir la misma, y por ende, la segregación de la parcela.

Señalando al respecto la citada Resolución que «cuando el órgano actuante declara la innecesariedad de licencia de parcelación para la segregación de la finca registral y su simultánea cesión al municipio con destino a viales, lo que afirma es la compatibilidad de la actuación pretendida con la norma de planeamiento aplicable, en este caso, el destino de la parcela resultante a uso viario, supuesto legal de no sujeción a licencia. No se

trata, en suma, de una condición con eficacia real suspensiva, por tanto, impeditiva de la inscripción, sino una condición de destino derivada de la norma urbanística que deberá reflejarse en el correspondiente asiento registral, sin perjuicio de que, cuando se acredite la aceptación por el Ayuntamiento, se haga efectiva la cesión y, por tanto, permita la inscripción de la titularidad pública de la nueva parcela con destino a vial.

El artículo 74 de las normas complementarias, en consonancia con el artículo 65.1.d) de la Ley de Suelo, prevé que: "Cuando con ocasión de la concesión de licencias o de autorización de otras resoluciones administrativas, se impongan condiciones que han de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las Leyes o a los Planes, tales condiciones podrán hacerse constar por el Registrador de la Propiedad mediante nota marginal". En ese caso, la declaración de innecesariedad de la licencia se condiciona al destino de la parcelación al uso general viario de titularidad pública, lo que deberá reflejarse en las fincas afectadas, mediante nota marginal, de vigencia indefinida, en este caso, y cancelable mediante la certificación administrativa prevista en el artículo 74.3.a) del Real Decreto 1093/1997.

De esta manera se trata de manera diferenciada, pero coherentemente con la realidad extra registral, dos actos inscribibles, si bien relacionados: por un lado, la segregación habilitada por el Ayuntamiento por el destino a que sirve, manteniendo la titularidad registral del cedente e informando a terceros del destino impuesto por la ordenación urbanística; y, por otro la efectiva cesión patrimonial de la parcela afectada que, por su destino a uso público viario, pasa a titularidad municipal, previa aceptación del cesionario».

En consonancia con lo expuesto, la jurisprudencia viene manteniendo que la existencia de normas urbanísticas o acuerdos municipales sobre ejecución del planeamiento que afecten a terrenos de propiedad privada no implica que estos pasen al dominio público por tal razón, hasta tanto no exista el acto formal de cesión de tales terrenos. Cabe citar en el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 14 de marzo de 2011, y las Sentencias más recientes del Tribunal Supremo, también de la Sala Primera, de 3 y 29 de octubre de 2014 y 17 de noviembre de 2015, que citan la anterior, las cuales establecen que el concepto de vía pública es jurídico y no de mero hecho, y trayendo a colación la de 24 de diciembre de 1996, que declara rotundamente que la inclusión en un plan de urbanismo no convierte terrenos de propiedad privada destinados a viales en dominio público, sino a través del acto de entrega y aceptación.

7. En el presente supuesto, no comparece el Ayuntamiento para aceptar la cesión efectuada, por lo que es evidente que la cesión a favor del mismo no es inscribible en tanto no concurra dicho acto formal.

Respecto al acto de segregación, si bien es cierto que en la propia licencia de obra se contempla la obligación de la misma impuesta por la normativa urbanística para adquirir la condición de solar y poder materializar el aprovechamiento urbanístico, lo cierto es que a la vista de la documentación del presente expediente no se ha acreditado la «acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable» a que se refiere el artículo 26 de la Ley de Suelo.

El artículo 241 de la Ley de Urbanismo de Aragón establece que «se considera parcelación urbanística toda división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, cuando tenga por finalidad permitir o facilitar la realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo sometidos a licencia urbanística» y «los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de división de terrenos, que se acredite el otorgamiento de la licencia o la declaración municipal de su innecesariedad, que los primeros deberán testimoniar en el documento», pues «toda parcelación urbanística queda sujeta a licencia o a la aprobación del proyecto de reparcelación que la contenga» –cfr. artículo 245–.

Normalmente será innecesaria la licencia de parcelación, pero puede ocurrir que la segregación para vial se encuentre amparada en una resolución municipal de

señalamiento de alineaciones y rasantes, siempre que no exceda del quince por ciento de la superficie de la finca, en cuyo caso deberá utilizarse la vía expropiatoria o instrumentos de equidistribución –cfr. Artículo 31.4 de la Ley autonómica–.

Además, las segregaciones con destino a viales para su cesión al Ayuntamiento también podrán articularse mediante el instrumento de normalización de fincas que, de igual modo, deberá ser objeto de aprobación administrativa –cfr. artículo 133–.

Pero, en todo caso, la segregación de superficie para su cesión a viales debe estar amparada en un acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa, bien una licencia, una declaración de innecesariedad, señalamiento de alineaciones o acto aprobatorio de la normalización.

En el presente caso, la licencia de obra contempla el deber de ceder una concreta superficie, pero no se acredita la conformidad municipal con la segregación efectivamente realizada en su aspecto documental y gráfico.

8. Distinto tratamiento merece, sin embargo, la declaración de obra nueva en construcción.

Ya se ha expuesto que la legislación urbanística de aplicación prevé la posibilidad de comenzar a ejecutar las actuaciones edificatorias antes de que los terrenos adquieran la condición de solar bajo el compromiso asumido al solicitar la licencia y previsto en ésta, de que simultáneamente se ejecute la urbanización pendiente necesaria para poder materializar el aprovechamiento subjetivo del propietario.

El incumplimiento del deber de urbanización simultáneo a la edificación puede comportar, entre otras consecuencias: la caducidad de la licencia, sin derecho a indemnización, la prohibición de usar lo edificado o la obligación de reponer la parcela a la situación anterior, salvo que el municipio decida, de oficio, ejecutar subsidiariamente las obras de urbanización a costa del obligado.

Al exponer el régimen de las condiciones impuestas en las licencias urbanísticas, se ha argumentado que la condición que se incorpore a las mismas, como actos reglados, debe estar fundada en las condiciones legales urbanísticas aplicables en ese momento, derivadas de la Ley y el planeamiento, y pasan a formar parte del contenido del acto administrativo de autorización, en el sentido de modalizar el ejercicio del derecho que se legitima, en el marco de una relación jurídico administrativa entre la Administración y su titular, cuyo incumplimiento puede motivar la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística, otorgándose salvo el derecho de propiedad y perjuicio de tercero, respetando las situaciones jurídico privadas –artículos 10 y 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales–.

El deber de cesión al Ayuntamiento con destino a viales se trata de otra condición derivada de su previsión en la Ley y el planeamiento que debe ser cumplida por el promotor para poder materializar su aprovechamiento, mediante el acto formal de cesión y su aceptación por el municipio, pues hasta entonces los terrenos conservan su titularidad particular no obstante su destino urbanístico.

Si el propietario no cumple con su deber de cesión habiendo edificado su parcela habrá ejecutado una actuación ilegal que podrá soportar medidas de restablecimiento de legalidad urbanística –cfr. artículos 269, 277.b) y 278.b)– o incluso actuaciones de ejecución forzosa por parte de la Administración por incumplimiento de un deber urbanístico –artículos 30.2 y 31 del Real Decreto 1093/1997 y Resolución de 27 de abril 1993–.

Por lo que teniendo en cuenta que el legislador permite ejecutar la edificación y la urbanización simultáneamente y que en este caso se ha concedido la licencia de obra, si bien bajo condición del cumplimiento de una serie de requisitos, como es la cesión y urbanización para viales de una concreta superficie, parece lógico entender que, por ser ambos necesarios para adquirir la condición de solar –artículo 14 de la Ley de Urbanismo de Aragón–, el deber de cesión en este caso se encuentra asociado al de urbanización y que, por tanto, su ejecución efectiva no es condición necesaria para comenzar las obras, pudiéndose considerar iniciado el ejercicio de derecho a edificar –

cfr. artículo 8.4 de la Ley Hipotecaria– con el proyecto técnico aprobado por la licencia de obras y que se formaliza en la declaración de obra nueva en construcción.

Cuando la normativa urbanística pretende que el cumplimiento de determinados deberes sean requisitos previos esenciales para la concesión de licencias –artículo 525 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias– o pretende una determinada actuación registral –cfr. artículos 36.1.a) de la Ley de Urbanismo de Aragón y el 187 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje– así lo dispone expresamente.

Por lo que teniendo en cuenta estos antecedentes hemos de interpretar que, en el presente caso, la condición impuesta en la licencia de obra no es impeditiva de la declaración de obra nueva en construcción ni de su inscripción registral pues reúne los requisitos previstos por el artículo 28.1 de la Ley de Suelo, sin perjuicio de la obligada constancia en el asiento y su publicidad registral de la condición impuesta, en cuanto modaliza la eficacia de la autorización y en orden a dar a conocer a terceros los deberes pendientes de cumplir en la finca, como puede ser el eventual acreedor hipotecario que financie la obra –cfr. artículo 74 del Real Decreto 1093/1997–.

De acuerdo con lo expuesto, limitado el ámbito del recurso al defecto manifestado por el registrador en su nota de calificación –artículo 326 de la Ley Hipotecaria–, en este caso, la exigencia de acreditar el cumplimiento de la condición o bien la comparecencia del Ayuntamiento a efectos de aceptar esa cesión y dar por cumplida la condición, puede considerarse que este defecto no impide la inscripción de la escritura calificada en cuando a la declaración de obra nueva en construcción.

Sin embargo, de la lectura del documento presentado resulta que los titulares declaran la obra nueva en construcción sobre el resto de finca matriz de la registral 1.606 anteriormente referido, por lo que se configura como un acto posterior que presupone la previa segregación de la finca, hecho que impediría la inscripción parcial de oficio por parte del registrador, de acuerdo con la doctrina de este Centro Directivo sobre la posibilidad de inscripción parcial –cfr. Resolución de 11 de abril de 2018–.

No obstante, en el pacto octavo de la escritura se hace constar una petición expresa de que «si, a juicio del Sr. Registrador, no pudiera practicarse tal inscripción conforme a lo previamente solicitado, piden se verifique la inscripción de la registral 1.606 recogiendo la obra nueva declarada en construcción en este instrumento público, en cuanto a ésta última (...)», solicitando expresamente la inscripción parcial, por lo que en el presente caso la escritura debe considerarse inscribible en cuanto a la declaración de obra nueva en construcción porque el defecto opuesto por el registrador no es impeditivo de la misma, sin perjuicio de la debida constancia registral y publicidad de la condición urbanística.

En cambio, procede confirmar el defecto respecto a la segregación por no resultar acreditada su aprobación administrativa, y en cuanto a la cesión formalizada por no concurrir la aceptación del Ayuntamiento cesionario.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación únicamente respecto a la declaración de obra nueva en construcción en los términos de los fundamentos anteriores.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 27 de junio de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.