

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**11924** *Resolución de 17 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Zaragoza n.º 3, por la que se deniega la cancelación de los asientos practicados por la inscripción de un proyecto de reparcelación.*

En el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Zaragoza número 3, doña Amalia Bengoa Fernández por la que deniega la cancelación de los asientos practicados por la inscripción de un proyecto de reparcelación.

#### Hechos

I

Con fecha 16 de enero de 2020 el Ayuntamiento de Utebo presentó por correo postal, con el número de asiento 1771 del diario 56, certificado expedido el día 20 de diciembre de 2019 por la Secretaria del Ayuntamiento de Utebo, doña I. Q. S., relativo al acuerdo tomado en sesión ordinaria del Ayuntamiento Pleno de fecha 19 de diciembre de 2019, en relación al expediente n.º 3157/2018, en el que se procede a:

I. Anular el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución número 24 del Plan General de Ordenación Urbana de Utebo, dejándolo sin efecto al constatarse infracción del ordenamiento jurídico por razón de la incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física.

II. Dar orden al Registro de la Propiedad al objeto de cancelar todos los asientos practicados por la inscripción del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución número 24 -fincas registrales 12502 a 12510 de Utebo-, y la retroacción de todas las actuaciones practicadas con ocasión de la inscripción del citado proyecto, con regreso a la situación jurídica anterior, con restitución de las fincas aportadas.

III. Anular el proyecto de urbanización de la misma unidad de ejecución definitivamente aprobado por el pleno en 26 de marzo de 2002.

Se acompañaron los siguientes documentos:

a) Certificado de fecha 13 de enero de 2020 expedido por la citada Secretaria del Ayuntamiento de Utebo, para hacer constar la identidad de los interesados que han intervenido en el procedimiento administrativo seguido, para dejar sin efecto el proyecto de reparcelación de la Unidad de Ejecución 24 del PGOU de Utebo.

b) Instancia de fecha 14 de enero de 2020, suscrita por la Alcaldesa de dicho Ayuntamiento, doña Gema Gutiérrez Valdivieso, dirigida al Registro de la Propiedad de Zaragoza número TRES para que practique lo ordenado en el punto II del certificado antedicho.

Se acompañaron también fotocopias de sendos escritos suscritos por la representación de «Lujama, S.A.» y de «Explotaciones Inmobiliarias Zaragozanas, S.A.», respectivamente de fechas 23 de julio de 2019 y 26 de noviembre de 2019, dirigidos al Ayuntamiento de Utebo, al que solicitan que adopte los acuerdos contenidos en el certificado a que se refiere el primer párrafo de este punto de los Hechos.

## II

Con fecha cuatro de febrero del año dos mil veinte el documento es objeto de calificación negativa en los siguientes términos: «Hechos:1. Con fecha 16 de Enero de 2020 se presenta por correo postal, con el número de asiento 1771 del diario 56, certificado expedido el día 20 de diciembre de 2019 por la Secretaria del Ayuntamiento de Utebo, doña I. Q. S., relativo al acuerdo tomado en sesión ordinaria del Ayuntamiento Pleno de fecha 19 de diciembre de 2019, en relación al expediente n.º 3157/2018, en el que se procede a:

I. Anular el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución número 24 del Plan General de Ordenación Urbana de Utebo, dejándolo sin efecto al constatarse infracción del ordenamiento jurídico por razón de la incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física.

II. Dar orden al Registro de la Propiedad al objeto de cancelar todos los asientos practicados por la inscripción del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución número 24 -fincas registrales 12502 a 12510 de Utebo-, y la retroacción de todas las actuaciones practicadas con ocasión de la inscripción del citado proyecto, con regreso a la situación jurídica anterior, con restitución de las fincas aportadas.

III. Anular el proyecto de urbanización de la misma unidad de ejecución definitivamente aprobado por el pleno en 26 de marzo de 2002.

Se acompañan los siguientes documentos:

a) Certificado de fecha 13 de enero de 2020 expedido por la citada Secretaria del Ayuntamiento de Utebo, para hacer constar la identidad de los interesados que han intervenido en el procedimiento administrativo seguido, para dejar sin efecto el proyecto de reparcelación de la Unidad de Ejecución 24 del PGOU de Utebo.

b) Instancia de fecha 14 de enero de 2020, suscrita por la Alcaldesa de dicho Ayuntamiento, doña Gema Gutiérrez Valdivieso, dirigida al Registro de la Propiedad de Zaragoza número tres para que practique lo ordenado en el punto II del certificado antedicho.

Todos los documentos presentados constan firmados electrónicamente, habiéndose comprobado la autenticidad de los mismos a través del código seguro de verificación y en el sitio web de comprobación que en ellos constan, lo que certifico a los efectos oportunos.

Se acompañan también fotocopias de sendos escritos suscritos por la representación de "Lujama, S.A." y de "Explotaciones Inmobiliarias Zaragozanas, S.A.", respectivamente de fechas 23 de julio de 2019 y 26 de noviembre de 2019, dirigidos al Ayuntamiento de Utebo, al que solicitan que adopte los acuerdos contenidos en el certificado a que se refiere el primer párrafo de este punto de los Hechos.

2. De los documentos presentados no consta la firmeza en vía administrativa del acuerdo tomado.

Fundamentos de derecho:

Con carácter general hay que poner de relieve en primer lugar que el registrador tiene facultades para calificar, además de otros extremos, los trámites e incidentes esenciales del procedimiento administrativo, debiendo rechazar la inscripción cuando la resolución administrativa esté desligada plenamente del procedimiento legalmente establecido, o cuando se haya prescindido total y absolutamente de éste, al tenerlo así establecido la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en su doctrina en base al artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

Artículo 99 del Reglamento Hipotecario, que literalmente dice: "La calificación registral de documentos administrativos se entenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e

incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro".

En cuanto al punto 1 de los Hechos:

En primer lugar, hay que poner de relieve que entre los principios que deben regir las diferentes actuaciones de las Administraciones Públicas está el de legalidad, imponiendo el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho, como bien se pone de relieve en el expediente que nos ocupa. La materialización de este principio de legalidad, tal y como resulta del Preámbulo de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se produce con el respeto y seguimiento del procedimiento legalmente previsto para cada situación, que es lo que garantiza el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los Derechos. Dicho esto, y encontrándonos ante la anulación de un acto administrativo firme, los trámites formalmente previstos para dicha actuación en la citada Ley son los recogidos en los artículos 106 y siguientes, relativos a la revisión de actos en vía administrativa, y no el procedimiento ordinario que se ha tramitado en este expediente según lo previsto en el artículo 70 y siguientes, que son preceptos generales para la tramitación e instrucción de todos los procedimientos pese a que la actuación esté instada por los propios interesados favorecidos en el acto, como se ha puesto de relieve en la documentación presentada, ya que no se puede olvidar que junto a las titularidades registrales de aquellos, hay también otras fincas con intereses a proteger, como aquellas respecto de las que se ha expedido certificación del artículo 5 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, por estar en parte afectas a otra unidad de ejecución (UE-25), así como fincas patrimoniales del Ayuntamiento y especialmente las fincas de dominio público como son los viales y zonas verdes con un régimen jurídico propio, en concreto estas últimas de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible, respecto de las que no se puede llegar a acuerdos por imperativo legal, y que de practicarse la cancelación de sus inscripciones para dar cabida de nuevo en el Registro a las fincas de origen de los interesados que han instado el procedimiento, como se solicita, todas estas fincas por el principio de retroacción, con el regreso a la situación jurídica anterior pasarían a ser fincas de propiedad privada que quedarían dentro del tráfico jurídico inmobiliario ordinario, con todo lo que ello conlleva respecto a sus avatares futuros.

En cuanto al punto 2 de los Hechos:

Todo acto administrativo que implique un cambio jurídico-real inmobiliario, para que sea susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad deberá constar que es firme en vía administrativa.

(artículo 2 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 los actos de naturaleza urbanística).

Como consecuencia de todo ello se acuerda:

Denegar la inscripción del documento, por no ser coherente el procedimiento seguido con lo acordado, según resulta de los Hechos y Fundamentos de Derecho relacionados, y no constar la firmeza en vía administrativa (...).»

### III

Con fecha 27 de febrero de 2020 y con el número 553/2020, tiene entrada en ese Registro solicitud del presentante del documento instando segunda calificación del documento, a cuyos efectos es asignado como registrador sustituto el titular del Registro de la Propiedad de Belchite (Zaragoza) según el cuadro de sustitución establecido (expediente 132/2020). Con fecha 20 de marzo de 2020 don Joaquín Linares Escribano, registrador interino por vacante del Registro de la Propiedad de Belchite, resolvió confirmando la calificación negativa, habiendo comunicado el registro sustituto la fecha

de la última recepción de la comunicación de dicha resolución, que se realizó el 25 de marzo de 2020.

#### IV

Con fecha 19 de junio de 2020 y número de entrada 1230/2020, se presenta, remitido a su vez por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública- recurso gubernativo por don L. V. A. -como representante de Lujama SA y Presidente de la Junta de Compensación de la UE 24 PGOU de Utebo-, contra el acuerdo de calificación de 4 de febrero de 2020, cuyo contenido, con cita de diversa jurisprudencia y fundamentos legales, exponemos resumidamente: que en el caso se trata de modificar un proyecto de reparcelación mediante la aprobación de uno nuevo con la totalidad de los requisitos procedimentales necesarios, y que esa tramitación en ningún caso tiene como motivación revisar la validez de los proyectos aprobados, sino tramitar y aprobar los proyectos que, ajustados al planeamiento, permitan el ejercicio de los derechos de los propietarios; es decir, que la Junta de Compensación no instó un procedimiento de revisión y el objeto del expediente municipal es "Rectificación de Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 24", señalando el informe de la Secretaria que se trata de un "procedimiento ordinario establecido en la Ley 39/2015". Además, en el presente caso la Junta de Compensación de la UE 24 y todos los propietarios afectados solicitaron que se dejara sin efecto los proyectos de reparcelación y urbanización, para ajustarse al planeamiento con renuncia de las situaciones jurídicas creadas en los instrumentos de gestión vigentes, por lo que no se trata de revisar actos declarativos de derechos contra la voluntad del favorecido por ellos sino que es el propio sujeto favorecido el que promueve la modificación de la situación jurídica por lo que no resulta de aplicación el procedimiento de revisión cuyas garantías se fundamentan en evitar que al titular del derecho se le prive del mismo por razones de oportunidad no consentidas por él, por lo que se somete a los requisitos y presupuestos establecidos en la Ley 39/2015.

Adicionalmente expone que la sentencia del Juzgado de lo Contencioso número uno de Zaragoza en recurso número 223/2005 señaló que en el acuerdo de reparcelación no existía vicio de nulidad de pleno derecho, por lo que no puede resultar aplicable el procedimiento de revisión, habiendo transcurrido además los plazos previstos para instar la declaración de lesividad y los límites de la revocación de los actos sólo resultan aplicables a los actos favorables y esta reparcelación ilegal no lo es para los titulares afectados. Todo lo cual justifica que la reparcelación sea dejada sin efecto por el procedimiento previsto en la norma urbanística, que es el mismo para su aprobación, seguido en este caso ante el Ayuntamiento con el consentimiento expreso de todos los interesados.

#### V

La registradora de la propiedad emitió informe, en el que mantuvo la calificación impugnada, y formó el oportuno expediente que elevó a esta Dirección General.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 de la Ley Hipotecaria; 99 del Reglamento Hipotecario; art. 47, 48 106 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 147 y 68 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; la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de 18 de Junio de 2015; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de febrero de 2014, 6 de julio, 24 de septiembre de 2015 y 3 de septiembre de 2019.

1. Se plantea en el presente expediente la inscripción de un acto administrativo en virtud del cual se acuerda anular un Proyecto de Reparcelación inscrito, dejándolo sin efecto al constatarse infracción del ordenamiento jurídico por razón de la incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física, y la cancelación de todos los asientos practicados por la inscripción del Proyecto así como la retroacción de todas las actuaciones practicadas con regreso a la situación jurídica anterior, con restitución de las fincas aportadas.

La registradora deniega la inscripción por los defectos siguientes: por no constar la firmeza en vía administrativa del acto y por no ser coherente el procedimiento seguido con lo acordado, pues encontrándonos ante la anulación de un acto administrativo firme, los trámites formalmente previstos para dicha actuación en la citada Ley son los recogidos en los artículos 106 y siguientes, relativos a la revisión de actos en vía administrativa, y no el procedimiento ordinario que se ha tramitado en este expediente según lo previsto en el artículo 70 y siguientes.

2. La resolución de este expediente debe comenzar por recordar la doctrina mantenida por este Centro Directivo sobre el alcance de la calificación registral del acto administrativo. Como señala la Resolución de 3 de septiembre de 2019, la calificación registral de los documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad se extiende en todo caso a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario).

En efecto, cuando el ejercicio de las potestades administrativas haya de traducirse en una modificación del contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, se ha de sujetar, además de a la propia legislación administrativa aplicable, a la legislación hipotecaria, que impone el filtro de la calificación en los términos previstos por los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento, habida cuenta de los efectos que la propia legislación hipotecaria atribuye a aquellos asientos, y entre los que se encuentran no sólo los derivados del principio de legitimación registral (con los que sólo en parte se confunden los resultantes de la presunción de validez del artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sino también otros distintos y superiores, también con transcendencia «erga omnes», como el de inoponibilidad de lo no inscrito y el fe pública registral de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (vid. Resoluciones de 15 de enero de 2013 y 11 de julio de 2014, o entre las más recientes la de 6 de febrero de 2019).

En efecto, ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina de que, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que están establecidas por las leyes y los reglamentos (cfr., entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980).

Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualmente artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr., entre otras, las Resoluciones

de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011, 1 de junio de 2012, 12 de febrero y 11 de julio de 2014, 30 de noviembre de 2016, 18 de octubre de 2018 y 6 y 13 de febrero de 2019).

Esta doctrina debe ponerse en relación con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento administrativo en el que la Administración Pública haya prescindido «total y absolutamente» del procedimiento legalmente establecido. Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial sea ostensible. En este sentido, como ha declarado este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 5 de noviembre de 2007, 8 de marzo y 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 y 13 de febrero de 2019), compete al registrador analizar si el procedimiento seguido por la Administración es el legalmente establecido para el supuesto de que se trate, salvo que la Administración pueda optar, porque legalmente así esté previsto, entre distintos procedimientos, en caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar.

Al registrador también le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con ese procedimiento y si se han respetado los trámites esenciales del mismo. En particular, no puede dudarse sobre el carácter esencial de la forma de enajenación seguida –subasta, concurso o adjudicación directa–, y de sus respectivos requisitos y trámites esenciales (cfr. Resoluciones de 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 de febrero de 2019). Y como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992 y han reiterado las más recientes de 11 de octubre de 2018 y 6 de febrero de 2019, por imponerlo así el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, la calificación registral de los documentos administrativos se ha de extender entre otros extremos, «a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento», sin que obste a la calificación negativa el hecho de que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro sólo deben llegar actos plenamente válidos.

Por lo que aplicando esta doctrina al caso objeto de este expediente en el que se pretende la anulación del título de reparcelación inscrito y consecuente cancelación de asientos registrales, resulta evidente que entra dentro de la calificación del registrador valorar la congruencia de dicho mandato con el procedimiento en que se dicta, y si éste es el previsto o uno de los previstos por el legislador para tales efectos.

3. En el presente expediente la registradora considera que la Administración municipal no ha seguido el procedimiento legalmente establecido para la anulación del acto aprobatorio de la reparcelación inscrita. En particular, invoca oportunamente el principio de legalidad de la actuación administrativa y los relevantes efectos que tiene la “reversión” de la reparcelación, como respecto a terceros o a fincas demaniales.

En el propio texto del acuerdo administrativo se deja constancia de las dudas que plantea la utilización de esa vía procedimental para anular un acto favorable respecto al que no cabe recurso, pero que infringe el ordenamiento jurídico por vulnerar el Plan General vigente, aun cuando no sea un supuesto de nulidad de pleno derecho. La justificación desde el punto de vista de la legalidad la fundamenta en que no se trata de una revisión de oficio, ni siquiera un procedimiento de declaración de lesividad en los que la iniciativa corresponde a la Administración, sino por el contrario, se trata de un procedimiento seguido a instancia de los interesados favorecidos por el acto, presentando más similitudes con un recurso de reposición. Añade que el acto plenario de aprobación de 3 de diciembre de 2001 adolece de un vicio de anulabilidad y que atendiendo a la solicitud de los interesados favorecidos por él debe ser anulado con efectos ex nunc o desde ahora. La finalidad de la anulación es la aprobación de un nuevo proyecto de reparcelación ajustado a los límites de la unidad de actuación delimitada por el Plan General, lo que ahora no se cumple.

4. El presente supuesto plantea un supuesto problemático que, pese a su complejidad y trascendencia ha carecido hasta tiempos recientes de una expresa regulación legal. Se trata de la denominada “reparcelación inversa” o “reversión de la reparcelación” que se hace necesario formalizar para dejar sin efecto, por diversas causas, una reparcelación aprobada e inscrita en el Registro de la Propiedad.

La complejidad de la cuestión quedó plasmada en la Resolución de este Centro Directivo de 6 de julio de 2015 al señalar: “la anulación del proyecto completo produce unas consecuencias complejísimas y normalmente desproporcionadas porque con la aprobación del instrumento y su obligada inscripción registral se habrá producido la mutación jurídico real de las titulares antiguas por las nuevas e incluso, en determinados casos, la adquisición originaria, con repercusiones hipotecarias de importante calado. Si se anula el proyecto por un problema que afecta a alguna o pocas fincas, los efectos suelen resultar completamente desproporcionados. Piénsese, en caso de ejecución, en sus consecuencias hipotecarias, de cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado no como acto registral autónomo, extinguiendo la entidad hipotecaria, sino dejando sin efecto, al mismo tiempo, la cancelación acordada en su momento respecto de las inscripciones de las fincas de origen, aportadas, de las que las de resultado constituyen subrogación real y, por lo tanto, continuadoras de las titularidades de dominio y derechos reales existentes al iniciarse el procedimiento de reparcelación. En la práctica, las situaciones que se originan suelen dar lugar a la apertura de incidentes de imposibilidad de cumplimiento de la sentencia que se trasforman en nuevos litigios para fijar, primero si la ejecución es de imposible cumplimiento y, si ello es así, para establecer la indemnización correspondiente”.

Esta situación patológica ha motivado la intervención del legislador en el caso de Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana. En la primera, por Decreto 86/2018, 20 noviembre introduce en el Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, una nueva sección quinta en el Capítulo IV del Título II, denominada Procedimiento para la reversión de reparcelación, con un nuevo artículo 59.bis. Respecto a la segunda la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, prevé el régimen de la denominada “reparcelación inversa” o reversión de la reparcelación, en el art. 164 del citado texto legal autonómico, siendo interesante sobre el mismo el Dictamen 118/2018 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en particular sobre la problemática derivada de la existencia de terceros de buena fe durante la gestión urbanística.

En los territorios que carecen de legislación específica, la falta de una regulación no debe ser obstáculo para su procedencia si se articula a través de los cauces procedimentales oportunos bien se haga efectiva a través de una decisión judicial, administrativa o incluso negocial, si bien ésta última limitada por el estrecho margen que la permite la ordenación urbanística y el Derecho Administrativo -v.gr. ejecución voluntaria de una sentencia judicial.

Entendemos que, ante la falta de norma específica, la reversión de la reparcelación con el objeto de dejar sin efecto un proyecto de reparcelación inscrito, cuando no es objeto de anulación, debe articularse a través de la tramitación de una modificación del proyecto que, en el caso de la legislación aragonesa aplicable al caso, se somete a los mismos requisitos procedimentales que su aprobación -art- 147 y 68 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-.

5. Pues bien, esto es lo que se hace en el expediente objeto de recurso. Se procede a la modificación de la reparcelación para no incluir las fincas fuera del sector, retrotrayendo el expediente al momento de la aportación de las fincas originarias. En el expediente han intervenido todos los titulares afectados prestando su conformidad. Como ha señalado la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 2 de abril de 2018, “... como ha reiterado este Centro Directivo (cfr., por todas, las

Resoluciones de 2 de febrero de 2005, 19 de diciembre de 2006, 19 de junio de 2010, 23 de agosto de 2011 y 5 y 20 de febrero y 27 de marzo de 2015), la rectificación de los asientos exige, bien el consentimiento del titular registral y de todos aquellos a los que el asiento atribuya algún derecho –lógicamente siempre que se trate de materia no sustraída al ámbito de autonomía de la voluntad–, bien la oportuna resolución judicial recaída en juicio declarativo entablado contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho.

Además, ha habido sentencia firme en el procedimiento judicial en el que ha quedado determinado que no estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho. En el recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado del mismo orden número 1 de Zaragoza, con el número 223/2005 concluyó con sentencia de 19 de febrero de 2007 que constató la inexistencia de causa de nulidad de pleno derecho, si bien, dejó constancia de la existencia de una infracción del ordenamiento jurídico, la desviación del planeamiento, que consecuentemente, sería constitutiva de causa de mera anulabilidad.

No procede por tanto exigir la revisión de oficio cuando no ha habido nulidad de pleno derecho sino mera anulabilidad, y además existe conformidad de los interesados para la subsanación del procedimiento.

La revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y limitado, pues comporta que, sin mediar la correspondiente decisión judicial, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. De ahí que “no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella es sólo posible cuando concorra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho (o de anulabilidad cualificada) de los legalmente previstos” –Dictamen del Consejo de Estado 1.410/2009, entre otros–.

La jurisprudencia ha señalado que la facultad de revisar los actos administrativos está limitada por virtud del principio de seguridad jurídica y el respecto de los derechos adquiridos y que ha de conceptuarse como un recurso excepcional y especial- STS 27 de septiembre de 1988-, que la declaración de lesividad constituye una excepción al principio general de derecho de que nadie puede ir contra sus propios actos, por lo que tal situación de excepción debe interpretarse restrictivamente (STS de 28 de diciembre de 1978, 26 de febrero y 28 de abril de 1979); y que la previa declaración de lesividad para los intereses públicos constituye un presupuesto procesal habilitante del recurso - STS de 24 de septiembre de 1993-, cuya ausencia o concurrencia defectuosa constituye causa de inadmisibilidad del mismo -STS de 16 de septiembre de 1988.

El Tribunal Supremo ha aclarado también qué debe entenderse por actos declarativos de derechos o favorables: «aquéllos que amplían el patrimonio jurídico del destinatario, otorgándole un derecho que antes no existía, o, al menos eliminando algún obstáculo al ejercicio de un derecho preexistente, o reconociendo una facultad, un plus de titularidad o de actuación. Y por derecho entiende la doctrina de este Tribunal la situación de poder concreta y consolidada, jurídicamente protegida, que se integra en el patrimonio jurídico de su titular al que se encomienda su ejercicio y defensa” -STS de 29 de septiembre de 2003-.

Más concretamente para la declaración de lesividad, la STS, Sala 3.ª, de 18 de Junio de 2015 argumenta: “el procedimiento para la declaración de lesividad... es un procedimiento administrativo especial, de naturaleza instrumental y procesal, que no tiene otro objeto, ni otros efectos, que el de “fabricar” el presupuesto procesal imprescindible para que la Administración pueda impugnar en sede jurisdiccional sus propios actos declarativos de derechos o favorables anulables, para cuya revisión carece de potestades, a diferencia de lo que ocurre respecto de cualesquiera clase de actos o disposiciones que incurran en vicios de nulidad de pleno derecho ( ... ), sin que tampoco tenga facultades para su revocación, que sólo ostenta respecto de sus actos desfavorables o de gravamen, (.. ). De ahí que, ni el Acuerdo de declaración de lesividad, ni cualesquiera otros que se dicten en este tipo de procedimientos son susceptibles de impugnación autónoma, pues en tanto, no sólo se declare la lesividad del acto, sino que, con base en esa declaración de lesividad, se formule demanda ante el

órgano contencioso administrativo correspondiente, tales actuaciones carecen de efectos "ad extra", subsistiendo, en toda su integridad y eficacia, el acto administrativo para cuya declaración de lesividad se inicia el procedimiento, hasta que el órgano jurisdiccional (único que puede anular el acto) efectúe -si es que estima el recurso- el pronunciamiento anulatorio que la Administración postula en el proceso".

Se ha planteado incluso que este mecanismo de revisión alcance no sólo a los actos anulables sino a los nulos de pleno derecho, cuya revisión de oficio se vio truncada, por ejemplo, al no haberse obtenido el preceptivo informe favorable del órgano consultivo, o bien la Administración no consideró oportuno iniciar el procedimiento. Posibilidad que ciertamente no se encuentra prohibida por el ordenamiento jurídico y, además, el proceso de lesividad extrema las garantías en beneficio del particular que pueda resultar afectado por la pretendida nulidad (STS de 24 de septiembre de 1999).

De lo anterior puede afirmarse, no obstante, que no es susceptible de declaración de lesividad un acto jurídico que sea reputado inicialmente como válido, y tampoco el acuerdo dictado por la Administración en ejecución de una anterior sentencia firme, en virtud del principio de cosa juzgada y el deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales.

En resumen, a diferencia de la revisión de oficio regulada en el artículo 106, que faculta a la Administración para declarar por sí misma la nulidad de sus propios actos administrativos favorables o declarativos de derechos, cuando el acto administrativo favorable adolece de una causa no de nulidad sino de mera anulabilidad, la Administración debe declararlo lesivo, siendo al Juez a quien mediante sentencia corresponde anularlo y dejarlo sin efecto, en el proceso judicial, pues la anulación no se produce en vía administrativa. El procedimiento de lesividad acaba con una resolución que sólo habilita a la Administración a presentar un recurso contencioso-administrativo contra el acto declarado lesivo,

No obstante, nada impide que si no hay derechos de terceros o todos los interesados están conformes, no sea necesario acudir a la declaración de lesividad y consiguiente impugnación judicial, si el acto administrativo adolece de una irregularidad material (como es la afectante a la superficie incluida en la unidad de actuación) que es objeto de convalidación con la conformidad de los interesados.

En el presente expediente el Ayuntamiento acuerda en 2019 la anulación del acto administrativo firme aprobatorio del proyecto de reparcelación del año 2001 invocando causa de anulabilidad y en procedimiento seguido a instancia de los interesados, por lo que resulta evidente que se ha seguido el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo para la subsanación de vicios de anulabilidad, a través de la modificación del proyecto de reparcelación, y su retroacción al momento en que se incurrió en la irregularidad no invalidante.

6. En cuanto a la necesidad de la firmeza de la resolución administrativa, a que igualmente alude la registradora en su calificación, como ha afirmado este Centro Directivo reiteradamente -por todas Resoluciones de 12 de febrero de 2014-, se trata ciertamente de una hipótesis excepcional, pues, como ya se ha dicho, frente a la regla general en sede de rectificación de los asientos registrales que presupone el consentimiento del titular del asiento a rectificar o, en su caso, la oportuna resolución judicial firme dictada en juicio declarativo entablado contra aquél (cfr. artículos 1, 40, 82 y 220 de la Ley Hipotecaria), en este caso se pretende la rectificación en virtud de una resolución dictada en expediente meramente administrativo.

Con todo, no puede negarse la eficacia rectificatoria de dicha resolución si ha agotado la vía administrativa, por más que sea susceptible de revisión en vía judicial, ya ante los tribunales contencioso-administrativos ya ante los tribunales ordinarios, pues, con carácter de regla general (no exenta de excepciones y de matizaciones importantes: vid. «ad exemplum» artículo 52.4.a del texto refundido de la Ley de Suelo, o artículo 29 del Reglamento de Costas), es necesaria y suficiente la firmeza en vía administrativa para que los actos administrativos que implican una mutación jurídico-real inmobiliaria sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad (vid., entre otros,

artículos 65.1. a y.g del citado texto refundido de la Ley de Suelo, artículo 2 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, 53 de la Ley de Expropiación Forzosa y 27 del Reglamento Hipotecario, y Resoluciones de 22 de junio de 1989, 14 de octubre de 1996 y 27 de enero de 1998).

La más reciente Resolución de 29 de enero de 2009 enfatiza la idea de que la firmeza de la resolución administrativa es un requisito esencial para practicar cualquier asiento de cancelación en el Registro. Así se deduce claramente del artículo 82 de la Ley Hipotecaria.

Por tanto, debe reconocerse que, puesto que cabe la modificación de las situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración, aunque estén inscritas en virtud de un título no administrativo, *a fortiori* deberá admitirse la modificación de la situación jurídico-real que esté inscrita en virtud de un título administrativo si, como antes se dijo, en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, pierde eficacia, o es alterado. Para que ello sea posible debe tratarse de expedientes en los que, en efecto, sea competente la autoridad administrativa para las correspondientes modificaciones sustantivas (que, por razón del principio de concordancia, han de tener reflejo tabular), y además que en el expediente se haya cumplido con las garantías legales, las cuales deben ser calificadas por el registrador en la medida que resulta del artículo 99 del Reglamento Hipotecario y, en particular, la de si el expediente ha sido seguido contra el actual titular registral (cfr. artículo 20 de la Ley Hipotecaria). Estos criterios generales se confirman para un caso concreto (declaración en expediente de la nulidad de la venta o redención de censos, cuando los bienes pertenecen a entidades públicas) en las reglas que persisten en el artículo 27 del Reglamento Hipotecario.

No obstante, durante el plazo de reforma de la calificación, se aportó certificación administrativa acreditativo de la firmeza, habiéndose por tanto subsanado en plazo el defecto advertido por la registradora en la nota de calificación.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso en los términos que resultan de los anteriores Fundamentos de Derecho.

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, 17 de septiembre de 2020.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.