

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

21173 *Resolución de 28 de julio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra las notas de calificación del registrador de la propiedad de Chiclana de la Frontera n.º 2, por la que se suspende la inscripción de la venta de cuotas indivisas respecto de una finca rústica.*

En el recurso interpuesto por don J. A. S. C., abogado, en nombre y representación de doña M. A. G. G., contra las notas de calificación del registrador de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 2, don Francisco Manuel Álvarez Moreno, por la que se suspende la inscripción de la venta de cuotas indivisas respecto de una finca rústica.

Hechos

I

En virtud de las escrituras autorizadas el día 26 de agosto de 2024 por la notaria de Chiclana de la Frontera, doña María José Beviá Gomís, con los números de protocolo 1.963 y 1.964, respectivamente, se formalizaba la compraventa de cuotas indivisas de la finca registral número 25.429 de Chiclana de la Frontera. Dicha finca constaba inscrita con el carácter de rústica y una superficie de 30 áreas.

II

Presentadas dichas escrituras en el Registro de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 2, fueron objeto de las siguientes notas de calificación:

«Calificación registral complementaria correspondiente a la escritura otorgada en Chiclana de la Frontera, el día 26 de agosto de 2024, ante el Notario doña María José Beviá Gomís, número 1963/2024 de protocolo.

Hechos.

Primero. Con fecha veintinueve de octubre del año dos mil veinticuatro, bajo el asiento 3087 del tomo 2024 del Diario, se ha presentado en este Registro de la Propiedad el indicado documento, en virtud del cual don J. G. G., vende a doña M. A. G. G., el pleno dominio de una participación indivisa consistente en una quinta parte de la finca registral número 25439 del municipio de Chiclana de la Frontera, al sitio denominado (...) con una cabida de 30 áreas.

Segundo. Con fecha 19 de noviembre de 2024 fue calificada registralmente de forma desfavorable por causa de “existir duda fundada acerca de que la transmisión de la participación indivisa de la finca suponga un acto de parcelación, sin que al respecto conste la existencia de licencia municipal de parcelación”.

En su consecuencia, se procedió conforme prevé el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio a remitir copia de la escritura al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, instándole a manifestarse sobre la legalidad de la transmisión operada.

Tercero. Por resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de fecha 20 de noviembre de 2024, ha establecido la necesidad de licencia municipal de parcelación para el supuesto de venta de cuotas indivisas, como es el caso, en el que

don J. G. G., es dueño del pleno dominio de la finca 25.439, la cual se está transmitiendo mediante la venta de dos por participaciones de una quinta –1/5– parte indivisa, cada una. Además, se observa que se trata de una zona de abundantes construcciones y con apariencia de urbanización (existencia de caminos, casas, piscinas, etc.). Igualmente se observa, que tanto la finca registralmente como catastralmente, tiene la calificación de finca rústica. Según resulta de la certificación catastral que se incorpora el uso principal es agrario, con un código de cultivo o aprovechamiento I-Improductivo con una superficie de 2.636 m², por lo que teniendo en cuenta que la superficie de las unidades mínimas de cultivo para Secano es de 30.000 m² y para Viñedos y Regadío, de 2500 m², y que el resultado de dividir la superficie de la finca de 3.000,00 m², en participaciones indivisas de una quinta parte, es inferior a la unidad mínima de cultivo, además no tratándose de una asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, es preciso la aportación de la preceptiva licencia de parcelación.

Cuarto. A la vista de las Resoluciones Municipales y en trámite de calificación registral definitiva, desarrollada conforme disponen los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 de su reglamento, se entiende que existe el siguiente defecto que impide la inscripción solicitada:

– No se ha acreditado la obtención de licencia municipal de parcelación, que se entiende necesaria por implicar o poder implicar el negocio realizado –venta de participaciones indivisas– un acto de parcelación urbanística.

Fundamentos de Derecho.

I. En cuanto al defecto señalado en el hecho cuarto, debe tenerse en cuenta que, como ha venido reiteradamente manteniendo la Dirección General de los Registros y Notariado (por todas, Resolución 12 de Julio de 2.010) corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Andalucía) determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas puedan imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia, pero, sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro, siempre que la legislación autonómica aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo.

En materia de parcelación urbanística, la legislación estatal al respecto viene recogida en los artículos 26-2 de la Ley del Suelo –Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre– y 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. El primero de dichos preceptos dispone: “La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla 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. En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, 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. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción”.

Por su parte, el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997 ordena: “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”.

De los indicados preceptos resulta que, a efectos de parcelación urbanística, se equiparan a los actos de segregación y división de parcelas los de transmisión de cuotas indivisas con asignación de usos concretos. También resulta la necesidad para su inscripción registral de acompañar la licencia prevista en la legislación urbanística aplicable.

II. La legislación autonómica aplicable en materia de parcelación urbanística viene contenida en el artículo 91 de la Ley 7/2021, de 1 de Diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Dicho artículo en su apartado 1.b) dispone: "En terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos.". En su apartado 2 dispone que: "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 o parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble 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.". Por otro lado en el punto 4 establece el principio general de que "No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal que incorpore la georreferenciación precisa, que los titulares de las Notarías deberán testimoniar en la escritura correspondiente.". Y por último en sus puntos 5, 6 y 7 se prevé lo siguiente: "5. La asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley. 6. Para las inscripciones de parcelación, segregación o división, los Registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes, en los términos previstos en la legislación básica estatal. 7. En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas".

Por su parte el artículo 139 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, prevé: "1. Se considera parcelación urbanística: a) En terrenos que tengan el régimen propio del suelo urbano, toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas, parcelas o solares. b) En terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo establecido en el capítulo III del título I de este reglamento y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. 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, finca o parcela, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos del apartado 1, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. Para estos actos, se requerirá la correspondiente licencia urbanística, debiendo condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de ordenación urbanística o, en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos.

Igualmente, tendrán la consideración de actos reveladores de posible parcelación urbanística, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo rústico, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en el reglamento y en la ordenación territorial

y urbanística vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como a las divisiones horizontales.

Por otro lado en el artículo 137 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, se establece: “1. Están sujetos a previa licencia urbanística municipal las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, así como las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, incluidas las distintas fórmulas de propiedad horizontal reguladas en la legislación en la materia”. Igualmente prevé: “No requerirán el otorgamiento de licencia urbanística: a) Cuando sea consecuencia de la aprobación de un proyecto de reparcelación, de un proyecto de normalización de fincas o de la ejecución de infraestructuras públicas y sistemas generales o locales. b) Para la asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, salvo que se demuestre que existe fraude de ley.”

III. La Dirección General de los Registros y Notariado ha interpretado esta legislación autonómica, en cuanto afecta a la inscripción registral de actos y contratos, en el sentido de que la venta de participaciones indivisas de una finca no puede traer como consecuencia, por sí sola, la afirmación de que exista una parcelación ilegal, pues para ello sería necesario, bien que, junto con la venta de las participaciones indivisas, se atribuyera el uso exclusivo de un espacio determinado susceptible de constituir finca independiente, bien que exista algún otro elemento de juicio, que, unido a la venta de participación, pueda llevar a la conclusión de la existencia de la repetida parcelación. (Resoluciones de 10 de octubre de 2005, y 2 de Enero, 15 de abril y 1 de octubre de 2013).

Por otro lado y como señala la sentencia de la sección segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 17 de marzo de 2011, la parcelación ilegal constituye un proceso en el que se suceden los actos materiales y jurídicos con clara intención fraudulenta de parcelar un terreno no urbanizable, pretendiendo la creación de una situación irreversible, demostrativa de que con los actos realizados no se pretende destinar el terreno a su uso y destino natural y obligado, rústico y agrícola; actuación que se lleva a cabo con vocación urbanística que posibilita la formación de un núcleo de población.

Desde el punto de vista notarial y registral es clarificadora la sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz de 7 de julio de 2022 al señalar que “no se trata de que las escrituras públicas de compraventa no puedan inscribirse por faltar la licencia urbanística de parcelación o la declaración de su innecesariedad y esta falta pueda ser subsanada con posterioridad, sino que dichas escrituras públicas no debieron otorgarse, no debieron autorizarse dada la evidencia de una parcelación ilegal, atendido el hecho de otorgarse cuatro escrituras públicas de compraventa de partes indivisas de la misma finca aún con manifestación expresa de mantener dicha finca indivisa y sin asignación de uso individualizado, pues la realidad probada es que, pese a que se otorgaron escrituras de compraventa de cuotas indivisas, se llevó a cabo la parcelación de la finca y la atribución del uso individualizado de un trozo de terreno a cada comprador, siendo éstos compradores independientes unos de otros a los que no les une vínculo alguno por razón de herencia, matrimonio o similar, estando prohibida en el suelo no urbanizable todo tipo de parcelaciones urbanísticas”.

En el presente caso, siguiendo la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en Resolución de fecha 20 de noviembre de 2024, que ha establecido la necesidad de licencia municipal de parcelación para el supuesto de venta de cuotas indivisas y señala que: “pueden existir actos o negocios que presenten elementos indiciarios de parcelación que no se traten por la vía procedimental del artículo 79 citado, sino que dichos actos pueden someterse al previo requisito registral

de acreditación de licencia o declaración de innecesariedad –artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, en relación al artículo 26 de la Ley de Suelo– cuando la legislación sustantiva aplicable equipare expresamente el acto en cuestión a la parcelación en sentido estricto sometida a dichos títulos administrativos. Es lo ocurre en el caso de la legislación andaluza con el citado artículo 91 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, respecto a la transmisión de cuotas en proindiviso atendidas las circunstancias concurrentes y, para el suelo no urbanizable, el vigente Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, en su artículo 139.2”.

Además, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de nuestro Código Civil que establece: Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellos, es práctica habitual en este término de Chiclana de la Frontera la realización de parcelaciones ilegales a través de la interposición de la venta de participaciones indivisas configurándose un mecanismo de fraude de ley como señala el párrafo 4 del artículo 6 del mismo cuerpo legal.

Teniendo en cuenta las dimensiones de la parcela mínima divisible, además de que no se trata de una asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho y que se está transmitiendo mediante venta de distintas participaciones indivisas, de una quinta –1/5– parte, es preciso aportar la preceptiva licencia municipal.

Parte dispositiva.

Por todo lo cual, el registrador de la propiedad que suscribe califica negativamente el documento presentado y, en consecuencia, suspende su inscripción por causa del defecto subsanable apuntado en el hecho cuarto.

Expresamente se advierte que la presente calificación negativa lleva consigo la prórroga de vigencia del asiento de presentación en los términos establecidos en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria.

Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Francisco Manuel Álvarez Moreno registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Chiclana n.º 2 a día siete de abril del dos mil veinticinco.»

«Calificación registral complementaria correspondiente a la escritura otorgada en Chiclana de la Frontera, el día 26/08/2024, ante el Notario doña María José Beviá Gomís, número 1964/2024 de protocolo.

Hechos.

Primero. Con fecha veintinueve de octubre del año dos mil veinticuatro, bajo el asiento 3086 del tomo 2024 del Diario, se ha presentado en este Registro de la Propiedad el indicado documento, en virtud del cual Don J. G. G., vende a doña M. A. G. G., el pleno dominio de una participación indivisa consistente en una quinta parte de la finca registral número 25439 del municipio de Chiclana de la Frontera, al sitio denominado (...) con una cabida de 30 áreas.

Segundo. Con fecha 19 de noviembre de 2024 fue calificada registralmente de forma desfavorable por causa de “existir duda fundada acerca de que la transmisión de la participación indivisa de la finca suponga un acto de parcelación, sin que al respecto conste la existencia de licencia municipal de parcelación”.

En su consecuencia, se procedió conforme prevé el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio a remitir copia de la escritura al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, instándole a manifestarse sobre la legalidad de la transmisión operada.

Tercero. Por resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de fecha 20 de noviembre de 2024, ha establecido la necesidad de licencia municipal de parcelación para el supuesto de venta de cuotas indivisas, como es el caso, en el que Don J. G. G., es dueño del pleno dominio de la finca 25.439, la cual se está transmitiendo mediante la venta de dos por participaciones de una quinta –1/5– parte indivisa, cada una. Además, se observa que se trata de una zona de abundantes construcciones y con apariencia de urbanización (existencia de caminos, casas, piscinas, etc.). Igualmente se observa, que tanto la finca registralmente como catastralmente, tiene la calificación de finca rústica. Según resulta de la certificación catastral que se incorpora el uso principal es agrario, con un código de cultivo o aprovechamiento I-Improductivo con una superficie de 2.636 m², por lo que teniendo en cuenta que la superficie de las unidades mínimas de cultivo para Secano es de 30.000 m² y para Viñedos y Regadío, de 2500 m², y que el resultado de dividir la superficie de la finca de 3.000,00 m², en participaciones indivisas de una quinta parte, es inferior a la unidad mínima de cultivo, además no tratándose de una asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, es preciso la aportación de la preceptiva licencia de parcelación.

Cuarto. A la vista de las Resoluciones Municipales y en trámite de calificación registral definitiva, desarrollada conforme disponen los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 de su reglamento, se entiende que existe el siguiente defecto que impide la inscripción solicitada:

– No se ha acreditado la obtención de licencia municipal de parcelación, que se entiende necesaria por implicar o poder implicar el negocio realizado –venta de participaciones indivisas– un acto de parcelación urbanística.

Fundamentos de Derecho.

I. En cuanto al defecto señalado en el hecho cuarto, debe tenerse en cuenta que, como ha venido reiteradamente manteniendo la Dirección General de los Registros y Notariado (por todas, Resolución 12 de Julio de 2010) corresponde a las Comunidades Autónomas (en este caso, a la de Andalucía) determinar qué clase de actos de naturaleza urbanística están sometidos al requisito de la obtención de la licencia previa, las limitaciones que éstas puedan imponer y las sanciones administrativas que debe conllevar la realización de tales actos sin la oportuna licencia, pero, sin embargo, corresponde al Estado fijar en qué casos debe acreditarse el otorgamiento de la oportuna licencia para que el acto en cuestión tenga acceso al Registro, siempre que la legislación autonómica aplicable exija la licencia para poder realizar legalmente el mismo.

En materia de parcelación urbanística, la legislación estatal al respecto viene recogida en los artículos 26-2 de la Ley del Suelo –Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre– y 78 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio. El primero de dichos preceptos dispone: “La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla 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. En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, 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. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.”.

Por su parte, el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997 ordena: “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”.

De los indicados preceptos resulta que, a efectos de parcelación urbanística, se equiparan a los actos de segregación y división de parcelas los de transmisión de cuotas indivisas con asignación de usos concretos. También resulta la necesidad para su inscripción registral de acompañar la licencia prevista en la legislación urbanística aplicable.

II. La legislación autonómica aplicable en materia de parcelación urbanística viene contenida en el artículo 91 de la Ley 7/2021, de 1 de Diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Dicho artículo en su apartado 1.b) dispone: “En terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos.”. En su apartado 2 dispone que: “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 o parcelas, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble 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.”. Por otro lado en el punto 4 establece el principio general de que “No podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal que incorpore la georreferenciación precisa, que los titulares de las Notarías deberán testimoniar en la escritura correspondiente.”. Y por último en sus puntos 5, 6 y 7 se prevé lo siguiente: “5. La asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley. 6. Para las inscripciones de parcelación, segregación o división, los Registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes, en los términos previstos en la legislación básica estatal. 7. En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas”.

Por su parte el artículo 139 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, prevé: “1. Se considera parcelación urbanística: a) En terrenos que tengan el régimen propio del suelo urbano, toda división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas, parcelas o solares. b) En terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en la Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo establecido en el capítulo III del título I de este reglamento y en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. 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, finca o parcela, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos del apartado 1, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación. Para estos actos, se requerirá la correspondiente licencia urbanística, debiendo condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de ordenación urbanística o, en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos.

Igualmente, tendrán la consideración de actos reveladores de posible parcelación urbanística, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo rústico, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en el Reglamento y en la ordenación territorial y urbanística vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como a las divisiones horizontales.

Por otro lado en el artículo 137 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, se establece: “1. Están sujetos a previa licencia urbanística municipal las obras, construcciones, edificaciones, instalaciones, infraestructuras y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, así como las divisiones, segregaciones y parcelaciones urbanísticas, incluidas las distintas fórmulas de propiedad horizontal reguladas en la legislación en la materia.”. Igualmente prevé: “No requerirán el otorgamiento de licencia urbanística: a) Cuando sea consecuencia de la aprobación de un proyecto de reparcelación, de un proyecto de normalización de fincas o de la ejecución de infraestructuras públicas y sistemas generales o locales. b) Para la asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, salvo que se demuestre que existe fraude de ley”.

III. La Dirección General de los Registros y Notariado ha interpretado esta legislación autonómica, en cuanto afecta a la inscripción registral de actos y contratos, en el sentido de que la venta de participaciones indivisas de una finca no puede traer como consecuencia, por sí sola, la afirmación de que exista una parcelación ilegal, pues para ello sería necesario, bien que, junto con la venta de las participaciones indivisas, se atribuyera el uso exclusivo de un espacio determinado susceptible de constituir finca independiente, bien que exista algún otro elemento de juicio, que, unido a la venta de participación, pueda llevar a la conclusión de la existencia de la repetida parcelación. (Resoluciones de 10 de Octubre de 2005, y 2 de Enero, 15 de abril y 1 de octubre de 2013).

Por otro lado y como señala la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 17 de marzo de 2011, la parcelación ilegal constituye un proceso en el que se suceden los actos materiales y jurídicos con clara intención fraudulenta de parcelar un terreno no urbanizable, pretendiendo la creación de una situación irreversible, demostrativa de que con los actos realizados no se pretende destinar el terreno a su uso y destino natural y obligado, rústico y agrícola; actuación que se lleva a cabo con vocación urbanística que posibilita la formación de un núcleo de población.

Desde el punto de vista notarial y registral es clarificadora la sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz de 7 de julio de 2022 al señalar que «no se trata de que las escrituras públicas de compraventa no puedan inscribirse por faltar la licencia urbanística de parcelación o la declaración de su innecesariedad y esta falta pueda ser subsanada con posterioridad, sino que dichas escrituras públicas no debieron otorgarse, no debieron autorizarse dada la evidencia de una parcelación ilegal, atendido el hecho de otorgarse cuatro escrituras públicas de compraventa de partes indivisas de la misma finca aún con manifestación expresa de mantener dicha finca indivisa y sin asignación de uso individualizado, pues la realidad probada es que, pese a que se otorgaron escrituras de compraventa de cuotas indivisas, se llevó a cabo la parcelación de la finca y la atribución del uso individualizado de un trozo de terreno a cada comprador, siendo éstos compradores independientes unos de otros a los que no les une vínculo alguno por razón de herencia, matrimonio o similar, estando prohibida en el suelo no urbanizable todo tipo de parcelaciones urbanísticas”.

En el presente caso, siguiendo la doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en Resolución de fecha 20 de noviembre de 2024, que ha

establecido la necesidad de licencia municipal de parcelación para el supuesto de venta de cuotas indivisas y señala que: "pueden existir actos o negocios que presenten elementos indiciarios de parcelación que no se traten por la vía procedimental del artículo 79 citado, sino que dichos actos pueden someterse al previo requisito registral de acreditación de licencia o declaración de innecesariedad –artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, en relación al artículo 26 de la Ley de Suelo– cuando la legislación sustantiva aplicable equipare expresamente el acto en cuestión a la parcelación en sentido estricto sometida a dichos títulos administrativos. Es lo ocurre en el caso de la legislación andaluza con el citado artículo 91 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, respecto a la transmisión de cuotas en proindiviso atendidas las circunstancias concurrentes y, para el suelo no urbanizable, el vigente Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, en su artículo 139.2".

Además, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de nuestro Código Civil que establece: Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellos, es práctica habitual en este término de Chiclana de la Frontera la realización de parcelaciones ilegales a través de la interposición de la venta de participaciones indivisas configurándose un mecanismo de fraude de ley como señala el párrafo 4 del artículo 6 del mismo cuerpo legal.

Teniendo en cuenta las dimensiones de la parcela mínima divisible, además de que no se trata de una asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho y que se está transmitiendo mediante venta de distintas participaciones indivisas, de una quinta –1/5– parte, es preciso aportar la preceptiva licencia municipal.

Parte dispositiva.

Por todo lo cual, el registrador de la propiedad que suscribe califica negativamente el documento presentado y, en consecuencia, suspende su inscripción por causa del defecto subsanable apuntado en el hecho cuarto.

Expresamente se advierte que la presente calificación negativa lleva consigo la prórroga de vigencia del asiento de presentación en los términos establecidos en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria.

Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Francisco Manuel Álvarez Moreno registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Chiclana n.º 2 a día siete de abril del dos mil veinticinco.»

III

Contra las anteriores notas de calificación don J. A. S. C., abogado, en nombre y representación de doña M. A. G. G., interpuso recurso el día 19 de mayo de 2025 mediante sendos escritos en los que formulaba las siguientes alegaciones:

«Alegaciones.

Primero. El 29 de octubre del 2024 se presentó la Escritura de compraventa, cuya copia acompañamos, ante el Registro de la Propiedad N.º 2 de Chiclana de la Frontera para su inscripción.

Segundo. El vendedor, que es hermano de la exponente, es propietario de la finca N.º 25.439 del referido registro, actualmente calificada de rústica, en donde no existe ninguna construcción.

Tercero. Que su hermano necesita efectivo, por lo que la exponente decide, como inversión a futuro, adquirir una quinta parte de dicha finca abonando el precio acordado.

Cuarto. Que en la Escritura queda claro que no es ninguna adquisición de una parte determinada con sus lindes, ni de una parcelación, ni tampoco se ha establecido un uso privado o individualizado, solamente, ya que no se puede segregar, adquiere una cuota ideal de dicha parcela, a modo de participar de los beneficios que pudiera dar, en su momento, la venta de la finca completa.

Quinto. Que, en un principio, por parte del Registro de la Propiedad, se expide una primera calificación, cuya copia también adjuntamos, en donde se suspende la inscripción a fin de que el Excmo. Ayuntamiento se pronuncie sobre la legalidad de dicha transmisión.

Sexto. Como en el clausulado de la Escritura queda claro los motivos de la transmisión, y que no está incurso en ninguna ilegalidad urbanística, ya que no existe construcción ni parcelación ni uso individualizado, sino solo una adquisición como inversión a futuro, esta parte quedo a la espera de la notificación administrativa o de su silencio.

Octava [sic]. Estando en esa espera, nos encontramos con esta segunda calificación que ahora recurrimos, que basándose en una resolución de esta Dirección, de fecha 20 de noviembre del 2024, y por tanto posterior al asiento de presentación, presume parcelación ilegal, cuando del contenido de la Escritura queda claro que no existe uso urbanístico.

Décima. Es importante destacar que el vendedor no es ningún tercero ni extraño que pueda tener un motivo más lucrativo al mejor postor, sino que es el hermano de la dicente, y lo que se pretende es ayudar económicamente a los gastos del mismo y al mismo tiempo, como queda dicho, una inversión a futuro para compradora.

Undécimo. En virtud de la Ley 7/2021 de la Junta de Andalucía, lo que se considera infracción es la parcelación física sin la correspondiente licencia municipal, considerándose como tal la descripción de linde de uso individualizado para cada copropietario, tipo que no se da en la Escritura cuya inscripción se niega por parte del Registrador actuante.

Duodécimo. Que el art. 24.2 de la Constitución Española viene a establecer la presunción de inocencia, que a tenor del Tribunal Constitucional es aplicable a cualquier procedimiento penal o administrativo o del que se pueda resolver en perjuicio para el interesado, por lo que no procede la analogía ni la presunción in malam partem, sino habrá que acreditarse la situación de ilegalidad que se le imputa.

Decimotercero. A mayor abundamiento, el art. 25 de la reseñada norma suprema, viene a establecer de forma meridiana el principio de legalidad y, por ende, el de tipicidad, sin que la compraventa realizada constituya ilícito alguno.

Decimocuarto. Del mismo modo, traemos a colación, sin perjuicio de lo anterior expuesto, que la resolución de esta Dirección que basa la calificación negativa es de 20 de noviembre del 2024, siendo la presentación de la escritura ante el Registro un mes antes, por lo que a tenor del principio de la irretroactividad desfavorable del art. 9.3 de la CE no sería de aplicación.

Decimoquinto. De esta forma, las Calificaciones registrales, así como las Resoluciones de esta Dirección, no pueden ser ajenas a los derechos y principios constitucionales, estableciendo analogías o presunciones en perjuicio de los interesados. O existe un expediente administrativo urbanístico que acredite la existencia de una parcelación contraria a la ley o no se puede presumir dicho extremo con interpretaciones en perjuicio de los interesados fuera del principio de legalidad.

Decimosexto. En ninguna normativa se establece la obligación de un propietario de tener que transmitir su finca en su totalidad, porque eso sería negar la copropiedad o la participación en negocios comunes.

O existe parcelación ilegal o la escritura debe de inscribirse para acreditar ante terceros la copropiedad, y poder ejercer los derechos y asumir las obligaciones propias de la misma.»

IV

El registrador de la Propiedad, previo traslado de los recursos interpuestos a la notaria autorizante de los títulos calificados a los efectos previstos en el artículo 327 de la Ley Hipotecaria, confirmó las notas de calificación y elevó los expedientes a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 de la Ley Hipotecaria; 26 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; 91 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía; 78, 79 y 80 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; 137 a 139 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía; la Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre y la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 29 de enero de 2025; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de octubre de 2005, 2 de marzo, 24 de mayo, 29 de octubre y 3 de diciembre de 2012, 2 de enero y 15 de abril de 2013, 4 y 11 de marzo, 22 de abril y 24 de noviembre de 2014, 12 de julio de 2016, 6 de septiembre y 11 y 12 (tres) de diciembre de 2017, 22 de marzo y 9 de mayo de 2018 y 13 de febrero, 13 de marzo, 24 de abril y 27 de septiembre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 20 de febrero, 16 de septiembre y 16 de octubre de 2020, 14 de abril, 22 de julio, 15 de septiembre y 16 de noviembre de 2021, 9 de mayo y 5 de julio del 2022, 31 de mayo y 14 de noviembre de 2023 y 20 de noviembre de 2024.

1. En el presente expediente se plantea la inscripción de 2 escrituras de compraventa de cuotas indivisas una finca inscrita con el carácter de rústica con una superficie de 30 áreas.

El registrador, previa notificación al Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, suspende la inscripción al no aportar la preceptiva licencia municipal para la adquisición de una finca rústica por participaciones indivisas pues conforme a la normativa andaluza, la adquisición por participaciones indivisas, cuando además a cada uno de los titulares corresponda «teóricamente» una parte de superficie inferior a la establecida como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de venta, el porcentaje que represente cada cuota indivisa, constituye un acto revelador de parcelación urbanística que requiere aportar la correspondiente licencia municipal. En este caso el resultado de dividir la superficie de la finca de 30 áreas en quintas indivisas partes, dando como resultado una superficie inferior a la fijada como unidad mínima de cultivo para las fincas, tanto de secano como de regadío, en Chiclana de la Frontera.

El recurrente argumenta la presunción de legalidad del negocio titulado así como la finalidad puramente económica de la transmisión, en concreto ayudar al vendedor.

Asimismo, argumenta que no concurren criterios objetivos adicionales a la simple adquisición por cuotas.

2. Se trata, como manifestó esta Dirección General en Resolución de 20 de noviembre de 2024, «de una cuestión sobre la que este Centro Directivo ha estudiado diferentes casos con soluciones no siempre homogéneas dado que se trata de un fenómeno casuístico, complejo y con una normativa necesitada de actualización».

No obstante, de partirse de que el análisis de la diferente tipología de supuestos de parcelación, sea meramente potencial, sea consolidada y el tratamiento jurídico urbanístico que debe dispensarse a cada uno de ellos, no encaja en el reducido marco

del recurso y no constituye el cauce adecuado para su planteamiento, de modo que la calificación registral debe quedar circunscrita a la valoración de la concurrencia de supuestos objetivos de parcelación, debidamente justificados, y a la eventual exigencia de intervención municipal en forma de licencia o declaración de innecesariedad o por la vía del artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, según los casos, siempre de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística de aplicación. En el caso de Andalucía, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, entró en vigor el 23 de diciembre de 2021.

No obstante, puede decirse que la nueva ley, con alguna excepción, no altera sustancialmente el régimen de las parcelaciones urbanísticas en Andalucía, considerando como tal según su artículo 91.1:

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

b) En terrenos que tengan el régimen del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos.»

La ley mantiene la norma prohibitiva de toda parcelación urbanística en suelo rústico, estableciendo, de modo idéntico al texto anterior, que 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, finca o parcela, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos anteriores, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación.

No obstante, el apartado quinto señala ahora que la asignación de cuotas en proindiviso resultantes de transmisiones «mortis causa» o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de Ley.

El apartado cuarto, a su vez, reitera el mandato de que no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal que los titulares de las Notarías deberán testimoniar en la escritura correspondiente. Esta redacción contrasta con la introducida por Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre que imponía la necesidad de licencia.

Por su parte, el apartado sexto destaca ahora que, para las inscripciones de parcelación, segregación o división, los registros de la Propiedad exigirán la observancia de lo dispuesto en los apartados precedentes, en los términos previstos en la legislación básica estatal.

La disposición transitoria séptima señalaba que mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final primera, seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente ley y otras disposiciones vigentes, entre otras, el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Esta última norma establecía en su artículo 8.a), párrafo tercero, que: «Igualmente, tendrán la consideración de actos reveladores de posible parcelación urbanística, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como a las divisiones horizontales. En estos actos reveladores de parcelación urbanística, se

requerirá la correspondiente licencia urbanística o declaración de innecesariedad, debiendo esta última condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de planeamiento urbanístico, o en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos. Los notarios y registradores de la Propiedad, para autorizar e inscribir respectivamente las escrituras públicas de estos actos o negocios jurídicos, exigirán el previo otorgamiento de licencia urbanística o declaración de innecesariedad, debiendo los primeros testimoniarlo en las correspondientes escrituras públicas».

Esta regulación se mantiene sustancialmente en el vigente Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, en su artículo 139.2.

Esta normativa fue objeto de estudio por la Resolución de 31 de mayo de 2023, que analizó el caso de una venta de la tercera parte indivisa de una finca rústica realizada por su titular registral a uno de sus hijos, otorgada con anterioridad a la vigencia del artículo 8.a), párrafo tercero, del Decreto 60/2010, por lo que atendiendo a la normativa aplicable al tiempo del otorgamiento, año 2006, este Centro Directivo consideró que el negocio calificado no podía equipararse legalmente en ese caso a un acto de parcelación y no resultaba exigible licencia o declaración de innecesariedad. Sin embargo, sí consideró procedente el inicio del procedimiento regulado en el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, en orden a permitir a la Administración que pueda pronunciarse sobre el negocio en cuestión, teniendo en cuenta los mayores medios de los que dispone para apreciar la existencia de posible parcelación.

3. Sobre el tratamiento registral de aquellos negocios que, sin aparecer formalmente como división o segregación, pueden presentar indicios de posible parcelación urbanística este Centro Directivo ha tenido ocasión de analizar diversos supuestos en el ámbito de la legislación andaluza, nos remitimos a los fundamentos de la Resoluciones de 22 de julio de 2021 y 20 de noviembre de 2024.

En dichas Resoluciones, después de analizar la legislación estatal y autonómica aplicable, se concluyó que, a la hora de analizar el tratamiento de actos o negocios jurídicos que, sin constituir formalmente división o segregación, pueden presentar indicios de parcelación urbanística o formación de núcleo poblacional al margen del planeamiento, este Centro Directivo ha entendido que dichos actos se someterán al previo requisito registral de acreditación de licencia o declaración de innecesariedad –artículo 78 del Real Decreto 1093/1997 en relación al artículo 26 de la Ley de Suelo– cuando la legislación sustantiva aplicable equipare expresamente el acto en cuestión a la parcelación en sentido estricto sometida a dichos títulos administrativos.

En otro caso, su tratamiento, desde el punto de vista registral, debe articularse a través del procedimiento previsto en el artículo 79 del citado Real Decreto de 4 de julio de 1997, siempre y cuando el registrador de forma motivada en su nota de calificación exponga los indicios que, de acuerdo también con la normativa aplicable, puedan justificar la aplicación de tal precepto.

En el caso de la mera transmisión de una cuota indivisa ya inscrita en el Registro, amparada por tanto por la legitimación registral, no debe justificar, como regla general, la exigencia de intervención administrativa alguna, a menos que vaya acompañada de un indicio cualificado como puede ser la nueva asignación de uso de parte determinada de finca o la conversión de una comunidad hereditaria en ordinaria mediante sucesivas transmisiones, siempre atendidas el resto de circunstancias concurrentes y de conformidad con la legislación sustantiva aplicable.

Desde el punto de vista de la legislación andaluza y su relación con la legislación básica estatal, el artículo 26 de la norma estatal equipara a la división o segregación, 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.

Por su parte, la norma andaluza se refiere como supuestos reveladores de posible parcelación urbanística a aquellos en los que, mediante la interposición de sociedades,

divisiones horizontales o asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, finca o parcela, o de una acción, participación u otro derecho societario, puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a los supuestos anteriores, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación.

No obstante, como se ha expuesto, el precepto, en su apartado quinto, señala ahora que la asignación de cuotas en proindiviso resultantes de transmisiones «mortis causa» o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley.

Como señala la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 17 de marzo de 2011, la parcelación ilegal constituye un proceso en el que se suceden los actos materiales y jurídicos con clara intención fraudulenta de parcelar un terreno no urbanizable, pretendiendo la creación de una situación irreversible, demostrativa de que con los actos realizados no se pretende destinar el terreno a su uso y destino natural y obligado, rústico y agrícola; actuación que se lleva a cabo con vocación urbanística que posibilita la formación de un núcleo de población.

El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia urbanística, asume tal concepción y en su artículo 79, si bien se halla encabezado por el epígrafe «divisiones y segregaciones», se refiere en su párrafo primero, no solo a los estrictos supuestos de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, sino también a todo supuesto en que, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, surge duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población, a cuyo efecto, para la definición y desarrollo de este concepto, remite a los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable, en este caso la Ley Urbanística de Andalucía.

Dado que se trata de una sucesión de actos de carácter tanto jurídico como material la calificación del registrador se encuentra limitada por lo que ante la concurrencia de indicios de parcelación debe dar traslado al órgano competente en disciplina urbanística quien dictará la resolución que corresponda a la vista de las pruebas practicadas y con las garantías procedimentales oportunas.

Así, como ejemplo, el caso conocido por la sentencia de 28 de junio de 2019 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso interpuesto contra una resolución dictada en expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística por parcelación urbanística y que ordenó en el plazo de dos meses se procediese a la reagrupación de la parcela inscrita en el Registro de la Propiedad. El Tribunal desestima el recurso, rechazando la existencia de indefensión y acepta la valoración del juez de Instancia de las pruebas aportadas entre las que se encontraban: las sucesivas ventas de cuota indivisa formalizadas en escritura pública, fotografías incorporadas a la denuncia de la Policía Local y el informe técnico municipal, de los que resulta acreditada la existencia de seis construcciones y sus respectivos vallados metálicos, así como el objeto social de la sociedad consultado al Registro Mercantil que era «la adquisición por cualquier título, promoción, construcción, tenencia, uso, alquiler, arrendamiento, cesión, explotación directa de solares, edificios, almacenes, locales, garajes, oficinas y aparcamientos», actividades que distan bastante de las labores agrarias a la que alude la Ley 19/1995, sin que a su vez constara que los compradores desempeñaran profesión o actividad relacionada con el destino agrícola de aquélla; lo que a falta de prueba en contrario constituye elemento indiciario, a juicio del Tribunal, que en concordancia con los ya expuestos pone en cuestión el mantenimiento del uso agrícola previsto para la finca.

Desde el punto de vista notarial y registral es clarificadora la sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz de 7 de julio de 2022 al señalar que «no se trata de que las escrituras públicas de compraventa no puedan inscribirse por faltar la licencia

urbanística de parcelación o la declaración de su innecesariedad y esta falta pueda ser subsanada con posterioridad, sino que dichas escrituras públicas no debieron otorgarse, no debieron autorizarse dada la evidencia de una parcelación ilegal, atendido el hecho de otorgarse cuatro escrituras públicas de compraventa de partes indivisas de la misma finca aún con manifestación expresa de mantener dicha finca indivisa y sin asignación de uso individualizado, pues la realidad probada es que, pese a que se otorgaron escrituras de compraventa de cuotas indivisas, se llevó a cabo la parcelación de la finca y la atribución del uso individualizado de un trozo de terreno a cada comprador, siendo éstos compradores independientes unos de otros a los que no les une vínculo alguno por razón de herencia, matrimonio o similar, estando prohibida en el suelo no urbanizable todo tipo de parcelaciones urbanísticas».

4. El apartado segundo del artículo 26 de la Ley de Suelo estatal dispone que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

No obstante, esta regla es aplicable no solo a la división o segregación en sentido estricto sino también lo es a la enajenación 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.

Señalando a continuación que, en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, lo que incluye aquellos actos equiparados legalmente a los mismos, los notarios exigirán, para su testimonio, 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. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

La referencia a 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 supone una remisión a la legislación autonómica aplicable en materia de urbanismo.

Es decir, el precepto se limita a ordenar que exista «una intervención administrativa de conformidad, aprobación o autorización, correspondiendo a la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanismo concretar la misma» en palabras de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre –cfr. fundamentación jurídica 22–.

En el caso de la legislación andaluza, el artículo 91 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, establece que «se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística aquellos en los que, mediante (...) asignaciones de uso o cuotas en pro indiviso de un terreno, finca o parcela (...) puedan existir diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable» a los supuestos de parcelación urbanística, pero «sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación».

Por su parte, el artículo 139.2 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, desarrolla esta regulación contemplando un supuesto objetivo de negocio equiparado a la parcelación en el que la asignación de cuotas en proindiviso de una finca puede derivar en la existencia de diversos titulares a los que corresponde el uso individualizado de una parte del inmueble.

En concreto, se equipara a la parcelación la transmisión «inter vivos» de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo rústico, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en el reglamento y en la ordenación territorial y urbanística vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada, tal y como acaece en el presente supuesto fáctico.

De este modo, la norma andaluza contempla un concepto material de la parcelación vinculado a aquellos negocios en los que pueda producirse el mismo efecto prohibido por la norma con independencia de la forma en que se configure jurídicamente y de las propias manifestaciones de las partes en el instrumento público que lo formalice.

Acorde con este planteamiento de imponer un control administrativo previo en aquellos negocios en los que concurra el supuesto objetivo previsto por la norma, la ley establece que «no podrá autorizarse ni inscribirse escritura pública alguna en la que se contenga acto de parcelación, segregación o división sin la aportación de la preceptiva licencia o acto que integre el control previo municipal que incorpore la georreferenciación precisa, que los titulares de las Notarías deberán testimoniar en la escritura correspondiente» –cfr. apartado cuarto–.

No obstante, se exceptúa expresamente el supuesto de la «asignación de cuotas en proindiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho» que «no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley» –cfr. apartado quinto–.

5. Este criterio ha sido sostenido reiteradamente por este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos»).

Y en el mismo sentido, sobre el régimen jurídico aplicable actualmente a la venta de participaciones indivisas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se pronuncia además la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la Junta de Andalucía, en comunicación circulada al Colegio Notarial de Andalucía el 24 de junio de 2024, que corrobora la doctrina ya sentada por esta Dirección General con anterioridad.

En dicha comunicación se argumenta que debe partirse de que determinados tipos de negocios jurídicos (transmisión de cuotas «indivisas», transmisión de participaciones sociales u otros derechos societarios, ampliación de capital, divisiones horizontales o similares) permiten deducir que existe acto revelador de parcelación ilegal cuando a cada uno de los titulares corresponda «teóricamente» una parte de superficie inferior a la establecida como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa o título societario enajenado.

Las dimensiones de la parcela mínima divisible se contienen en la norma urbanística de aplicación en el término municipal de que se trate, pero, con carácter general, estas dimensiones no serán inferiores a las fijadas como unidades mínimas de cultivo en Resolución de 4 de noviembre de 1996 de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales para cada municipio, que oscila entre las 2,5 a 3 hectáreas (30.000 metros cuadrados) en secano y de 0,5 a 1 hectáreas en regadío.

La existencia de estos actos reveladores de una «posible» parcelación urbanística no implica que el hecho parcelatorio se produzca automáticamente cuando se dan las circunstancias descritas, puesto que la parcelación urbanística exige como presupuesto «la división simultánea o sucesiva de los terrenos (...) que pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos» en los términos previstos en el artículo 91.1.b) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, y su desarrollo reglamentario. Una interpretación en contrario implicaría llegar a la conclusión de que la norma autonómica prohíbe fórmulas societarias o de copropiedad de los terrenos.

Ahora bien, al tratarse de un acto «revelador» de una «posible» parcelación urbanística, la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su Reglamento someten estos actos a licencia urbanística municipal, que tendrá por finalidad, precisamente, comprobar la existencia o inexistencia de peligro de formación de nuevos asentamientos. La acreditación de la existencia de estos riesgos implicará la denegación de la licencia y, en su caso, el ejercicio de potestades en materia de disciplina urbanística. En caso contrario, la operación podrá ser autorizada en el correspondiente acto de licencia, que habrá de exigirse en todo caso por los notarios en garantía del principio de legalidad como presupuesto imprescindible para el otorgamiento de la escritura pública.

En relación a las alegaciones del recurrente sobre la supuesta vulneración del principio constitucional de presunción de inocencia y de legalidad, procede citar aquí la reciente sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 29 de enero de 2025 (Sentencia del Tribunal Constitucional número 25/2025) que contiene un completo resumen de su propia doctrina y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el control de las injerencias sobre el derecho de propiedad privada, realizando las siguientes consideraciones que consideramos de interés reproducir:

«a) En aquella STC 37/1987, FJ 2, afirmó este tribunal que “la referencia a la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”.

Por esta razón, en aquella sentencia reconoció la posibilidad de que el legislador estableciera limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en atención a los intereses generales o a necesidades colectivas, razonando que, para que el legislador pudiera imponer restricciones al derecho de propiedad, resultaba preciso que aquellas respondieran “a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución” (...)

b) Por su parte, el artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH, en relación con la protección del derecho de propiedad, dispone que: (i) “Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes”; (ii) “Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional”; y (iii) “Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde la STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, dentro del citado artículo 1 se formulan tres reglas distintas: la primera, que sienta el principio del respeto que se debe a la propiedad; la segunda, que se refiere a la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones; y la tercera, que reconoce a los Estados la facultad de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general (...)

Esta doctrina se ha reiterado, entre otras, en la STEDH de 13 de octubre de 2020, asunto *Kothencz c. Hungría*, en la que tras recordar que toda injerencia de una autoridad pública en el disfrute pacífico de las posesiones solo puede justificarse si sirve a un legítimo interés público o general (§ 39), añadió que tal injerencia debe alcanzar “un justo equilibrio” entre las demandas de interés general de la comunidad y las necesidades de protección de los derechos fundamentales del individuo, así como que los Estados disfrutaran de un amplio margen de apreciación tanto en lo que respecta a la elección de los medios para su ejecución como para determinar si las consecuencias de su aplicación están justificadas por el interés general a efectos de alcanzar el objetivo de la ley en cuestión (§ 43) (...).

«Ahora bien, esta subordinación de la propiedad privada a los intereses generales “no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho”, de manera que corresponde al Tribunal Constitucional o, en su caso, a los órganos judiciales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, controlar que estas limitaciones y deberes que se impongan al propietario no vayan “más allá de lo razonable” (...)

(...) el canon de control de las limitaciones legales del derecho de propiedad no es el juicio de proporcionalidad que propone la demanda, sino que este tribunal, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha venido sujetando estas restricciones a un control de razonabilidad. Como ya enunció la STC 37/1987, FJ 2, nuestra labor en el enjuiciamiento de estas medidas pasa por verificar que las mismas no van “más allá de lo razonable”. Así lo hemos confirmado, más recientemente, en la STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6, con cita de la STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 17, en las que dejamos dicho:

“(E)ste tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto James y otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (...)”».

De este modo, no pueden compartirse las alegaciones del recurrente relativa a una vulneración de los principios de legalidad y tipicidad pues, como se ha expuesto, es la Ley autonómica aplicable, desarrollada reglamentariamente, la que, con fundamento en la legislación básica estatal, somete a control administrativo previo determinados negocios jurídicos en los que concurren concretos supuestos objetivos definidos por la propia norma.

Tal control administrativo materializado en el correspondiente acto de intervención será susceptible de recurso administrativo y judicial, quedando así garantizado el derecho del propietario en los términos exigidos por el Tribunal Constitucional y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

6. En el caso del presente expediente, el registrador fundamenta en su nota que el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de venta el porcentaje que representa cada cuota indivisa, constituye un acto revelador de parcelación urbanística que requiere aportar la correspondiente licencia municipal conforme a la normativa sustantiva.

Como ya se ha expuesto anteriormente, este Centro Directivo ha sostenido que pueden existir actos o negocios que presenten elementos indiciarios de parcelación que no se traten por la vía procedimental del artículo 79 citado, sino que dichos actos pueden someterse al previo requisito registral de acreditación de licencia o declaración de innecesariedad –artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, en relación al artículo 26 de la Ley de Suelo– cuando la legislación sustantiva aplicable equipare expresamente el acto en cuestión a la parcelación en sentido estricto sometida a dichos títulos administrativos.

Es lo ocurre en el caso de la legislación andaluza con el citado artículo 91 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, respecto a la transmisión de cuotas en proindiviso atendidas las circunstancias concurrentes y, para el suelo no urbanizable, el vigente Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, en su artículo 139.2.

El resultado de dividir la superficie de la finca (30 áreas) en quintas partes indivisas que se adquieren por la compradora en títulos correlativos, da como resultado una superficie inferior a la fijada como unidad mínima de cultivo para las fincas de secano el término de Chiclana de la Frontera.

Las alegaciones del recurrente relativa a las propias circunstancias fácticas de la finca deben ventilarse ante el Ayuntamiento competente con las garantías propias del procedimiento administrativo y será a este órgano a quien corresponda descartar la

posible parcelación urbanística o, simplemente, la parcelación del suelo rústico contraria a la ley.

Por todo lo razonado, esta Dirección General ha acordado desestimar los recursos y confirmar las notas de calificación.

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, 28 de julio de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.