

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

12243 *Resolución de 2 de enero de 2026, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad interina de Chiclana de la Frontera n.º 2, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa de una participación indivisa de finca que consta registralmente como urbana.*

En el recurso interpuesto por don J. G. H. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad interina de Chiclana de la Frontera número 2, doña Amparo Fernández Solís, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa de una participación indivisa de finca que consta registralmente como urbana.

Hechos

I

Con fecha 29 de julio de 2025, se presentó en ese Registro de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 2 el indicado documento en virtud del cual la entidad mercantil «Maizan Inversiones, S.L.U.» vende a doña M. L. L. P. y don J. G. H., que compran y adquieren en proindivisión y partes iguales, una participación de una octava parte indivisa, de la finca registral número 14.908 del municipio de Chiclana de la Frontera, al sitio de (...), con una cabida de 6.131 metros cuadrados.

II

Presentado dicho documento en el Registro de la Propiedad fue objeto de la siguiente nota de calificación de fecha 25 de agosto de 2025:

«Hechos.

Primero. Con fecha veintinueve de julio del año dos mil veinticinco, bajo el asiento 4513 del Diario 2025 del Diario, se ha presentado en este Registro de la Propiedad el indicado documento, en virtud del cual la entidad mercantil Maizan Inversiones SLU, vende a Doña M. L. L. P. y Don J. G. H., que compran y adquieren en proindivisión y partes iguales, una participación de una octava parte indivisa, de la finca registral número 14908 del municipio de Chiclana de la Frontera, al sitio de (...), con una cabida de 6.131 m².

Segundo. Examinado el contenido de los libros registrales se ha observado que en la indicada finca registral 14.908, aparece inscrita a nombre de Maizan Inversiones SLU, que es dueña del pleno dominio la finca, la cual está transmitiendo por octavas partes indivisas, a personas distintas. 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 la finca registralmente, tiene la calificación de finca Rustica, si bien aporta una certificación catastral en la que figura como urbano, sin que se haya aportado la correspondiente cédula de calificación urbanística del Ayuntamiento, ya que hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo, en su sentencia de 22 de julio de 2021, confirmó la del TSJA que anuló la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera, así como la publicación de su normativa, por deficiencias en el alcance de

la aprobación parcial, así como de la tramitación de la evaluación ambiental. Dicha Sentencia fue publicada el 15 de diciembre de 2021, que determinó el cese de la vigencia del PGOU de revisión y restableció la de las Normas Subsidiarias de 1987 como el planeamiento vigente. Por todo ellos y teniendo en cuenta que la transmisión, no se trata de una asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho, requerirán la aportación de la preceptiva licencia de parcelación.

Tercero. A la vista de esta situación registral, en trámite de calificación registral 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.”

I. Fundamentos de Derecho.

I. En cuanto al defecto señalado en el hecho tercero, 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: (...).

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 2.013).

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 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 octava parte indivisa, a personas distintas, 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 tercero.

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 negativa (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Amparo Fernández Solís registrador/a interino/a de Registro de la Propiedad de Chiclana n.º 2 a día veinticinco de agosto del dos mil veinticinco.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. G. H. con fecha de 2 de octubre de 2025, interpone recurso contra la calificación negativa en el que argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Que la exigencia de licencia de parcelación planteada por la registradora resulta del todo imposible de cumplir según consulta realizada en el departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, pues no se está segregando ningún trozo, ni realizando parcelación alguna, además en la escritura presentada a inscripción no se «atribuye a la participación indivisa transmitida el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca».

En su opinión, no es voluntad del legislador la de acabar con la aparcería o la comunidad, pues para ello habría sido más sencillo determinar que quedan prohibidas las compras de suelo rústico por dos o más personas, y por todas aquellas sociedades mercantiles o civiles integradas por más de una persona.

Que la finca según el Registro y el Catastro tiene la calificación de urbana y que quince meses después del otorgamiento de la escritura, aún sigue el terreno sin modificación alguna y sin indicios de parcelación ni edificaciones, según justifica con diversas fotografías.

Que la parcelación jurídica es aquella en la que la escritura determina la división de la finca matriz, determinando la superficie y linderos de las parcelas resultantes. Los «actos reveladores de una posible parcelación», fijémonos en que la Ley no dice «acto revelador de parcelación», deben ser seguidos y perseguidos, en su caso, por la Administración, y aplicar toda la fuerza de la Ley para que no consigan (en caso de que lo persigan) el objetivo ilegal de parcelación sin licencia. Pero si los adquirentes no persiguen la parcelación de la finca, ¿qué es lo que vamos a penalizar?, ¿los pensamientos de los compradores no manifestados?. Corremos un riesgo muy grave, hoy rechazado por nuestro actual sistema democrático”.

En ese sentido se cuestiona: ¿la Registradora puede determinar sin lugar a dudas que se trata de una parcelación urbanística?; ¿asumirá las consecuencias derivadas de la no inscripción de las escrituras de transmisión si finalmente no se lleva a cabo parcelación física alguna sobre la finca y le llegan embargos al vendedor y se adjudica un tercero la finca en procedimiento de apremio, sin que se enteren los verdaderos titulares de la finca?; ¿hasta dónde llegaría su responsabilidad civil o económica por

«pensar que se está realizando una parcelación» al transmitir una cuota indivisa, o al atribuir a los compradores su «intención» o «pensamiento de actuación futura» de parcelar la finca rústica, en contra de lo manifestado por ellos en la propia escritura?.

El artículo 91 señala que se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística... por lo tanto, resulta necesaria una comprobación por la autoridad administrativa de que esos indicios, realmente se corresponden con una parcelación sometida a licencia. No equipara expresamente el acto en cuestión (venta de cuota indivisa a las que corresponde el uso individualizado...) a la parcelación en sentido estricto sometida a licencia. Después de 14 meses desde el otorgamiento de la escritura no existe signo aparente alguno de parcelación o de edificación en la finca, lo que se demuestra con las imágenes insertadas. «Además, habiendo sido enviada al Ayuntamiento copia de la escritura ante la duda planteada en el Registro, conforme al artículo 79 del RD 1093/1997 de 4 de julio, con la advertencia de que si no contesta en 4 meses se inscribirá el documento, once meses después, el Ayuntamiento (que es quien tiene el deber y las facultades para velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas en su término) no ha enviado comunicación alguna al Registro de la existencia de posible parcelación o de la incoación de expediente de disciplina urbanística».

El comprador, en este caso, ha apostado en este caso adquirir una cuota indivisa por un precio reducido, y tener así la posibilidad, si en algún momento existe un desarrollo urbanístico en el Plan General de Ordenación Urbana, mediante su reparcelación urbanística o cualquier otro instrumento urbanístico, de tener acceso a una parcela edificable (el mismo comprador, o sus hijos), que de otra forma, es totalmente inalcanzable a los precios actuales de mercado. Es una inversión reducida (ya que quedan aplazados los gastos de una posible urbanización que pudiera darse conforme a la normativa municipal), que puede permitirse aunque no dé beneficio alguno.

Es voluntad de la parte compradora arrendar la totalidad de la finca y con ello se puedan conseguir el mantenimiento de la finca sufragar los gastos que pueda tener la misma.

Este uso no puede estar prohibido por los artículos y resoluciones citadas, sin perjuicio del seguimiento y la actuación que deba hacer la Administración, dados los actos reveladores detectados.

Por lo tanto, entiende esta parte que debería practicarse la inscripción de la cuota indivisa transmitida, y notificar con posterioridad a la inscripción a la Administración local para el seguimiento y control de cualquier actuación que pueda realizarse en la finca.

IV

El día 15 de octubre de 2025, el registrador de la Propiedad titular de Chiclana de la Frontera número 2, don Diego Palacios Criado, elevó informe a este Centro Directivo ratificando la calificación de la registradora interina.

Respecto a los argumentos del recurrente, el informe expresa que en relación a que la finca tiene la calificación de urbana, hay que tener en cuenta, que la modificación de la naturaleza de la finca en el Registro, se produjo por la aportación por parte del vendedor, de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca en la que figuraba clasificada según catastro como urbana, haciéndose constar en el Registro, que la finca era urbana, según Catastro, sin que se acreditará con la correspondiente cédula urbanística del Ayuntamiento.

Que tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2021 que anuló la aprobación definitiva parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera, que determinó el cese de la vigencia del Plan General de Ordenación Urbanística de revisión y restableció las Normas Subsidiarias de 1987 como el planeamiento vigente, dando lugar a una situación peculiar en el Municipio de Chiclana de la Frontera, ya que en el planeamiento vigente la finca registral con referencia catastral 8400014QA5380S, está clasificada como suelo rústico, como resulta de la certificación emitida por el secretario general del Ayuntamiento de Chiclana de la

Frontera, con motivo de la anulación del citado plan, por lo que resulta contradictorio, con la clasificación de la finca según Catastro, y como consecuencia de ello, el Registro y el Catastro no reflejan la situación urbanística efectiva, generando una contradicción objetiva, respecto a la cédula urbanística municipal que se acompaña, por lo que en esta situación debe prevalecer la calificación urbanística que se acredita mediante documentación oficial emitida por el Ayuntamiento competente, por los importantes efectos que tiene en relación con los artículos 91 de la Ley 7/2021 y 137 del Decreto 550/2022, que resultan de la calificación.

Por lo que respecta a la comunicación remitida al Ayuntamiento conforme al artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, es relativa a una calificación emitida en el año 2024, por otro Registrador, que nada tiene que ver con la calificación negativa que por la presente se recurre.

Además, las imágenes aportadas por el recurrente no se tratan ni de un acta notarial, ni documento público, careciendo de fuerza probatoria suficiente para desechar la duda fundada sobre parcelación o infracción urbanística y la necesidad de licencia urbanística para la transmisión de cuotas indivisas, ya que dicha parcelación podría haberse realizado con posterioridad a mencionada comunicación.

En la cédula urbanística suscrita el 14 de octubre de 2025, posterior a la calificación y al recurso, por el secretario general del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, en expediente licencias urbanísticas 199/2025-CED y que se remite a este Centro Directivo junto al expediente, se hace constar los siguientes extremos:

«Que con fecha 10/10/2025 se ha emitido informe por parte del Arquitecto Municipal relativo a finca sita en Cm (...), cuya localización se grafía a continuación según datos aportados por el interesado, que dice corresponde con la finca catastral 8400014QA5380S, cuyo tenor literal es el siguiente: “Se recibe comunicación del Registro de la Propiedad solicitando cédula urbanística respecto de la finca catastral 8400014QA5380S, sita en Cm (...) La presente información urbanística se realiza sobre la finca catastral completa (...)»

El planeamiento vigente en el municipio de Chiclana de la Frontera lo constituyen las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, aprobadas por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión celebrada el 18 de septiembre de 1987, encontrándose su normativa publicada en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 252 de fecha 31 de octubre de 1995.»

La clasificación de la finca corresponde a suelo no urbanizable no especializado AD 4/10 y «según la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en su Disposición transitoria primera y lo dispuesto en sus artículos 14 y 21, para el ámbito objeto de informe se establece lo siguiente: Clasificación: Suelo rústico común».

«Según informe emitido por el Delineante de la Delegación Municipal de Urbanismo, sobre la parcela catastral referencia 8400014QA5380S de superficie 6.131 m², sita en Cm (...): “Consultados los antecedentes existentes en esta Delegación de Urbanismo consta expediente disciplinario sobre la finca, con APA N.º 55/2024 por parcelación sin licencia”.»

Consta en el informe que notificado el notario no ha formulado alegaciones.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18, 20, 33, 38 y 40 de la Ley Hipotecaria; 12 y 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, 158, 159 y 173 y siguientes 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; 24, 137 a 139, 287.3, 292.2, 307.4.c), 341.3, 363, 372 y 404 a 410 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; las Sentencias del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 2017 y 29 de enero de 2025; la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de julio de 2009 a la Consulta formulada por el Colegio Notarial de Andalucía sobre la base de lo dispuesto en el artículo 66 de la anterior Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; 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, 20 de noviembre y 30 de diciembre de 2024 y 10 de junio y 29 de julio de 2025.

1. Se plantea en el presente expediente la inscripción de una escritura en la que concurren las siguientes circunstancias:

– se formaliza la compraventa por la que la entidad mercantil propietaria de una finca registral vende una participación de una octava parte indivisa a dos personas que compran y adquieren en proindivisión y partes iguales.

– la descripción registral de la finca es la siguiente: «Código Registral Único –Idufir–: 11025000076103. Urbana, según el catastro, sin que se haya aportado la calificación urbanística a esta finca. Trozo de tierra en el sitio llamado (...), hoy (...), y según Catastro camino (...), en este término de Chiclana de la Frontera, de cabida real, según Catastro seis mil ciento treinta y un metros cuadrados. Linda:... Referencia Catastral:8400014QA5380S0001AI (...).».

– en la escritura se hace constar la manifestación de los comparecientes que la finca no se encuentra edificada ni parcelada de hecho y que a efectos de su posible desarrollo urbanístico y de atender los gastos y costes urbanísticos en áreas de regularización previsibles, se hace preciso a la parte vendedora transmitir cuotas de la finca descrita, a fin de afrontar dichos gastos.

– la notaria autorizante advierte de las normas legales sobre divisiones en suelo rústico y parcelaciones urbanísticas y hace constar expresamente que por la compraventa no se adquiere una finca independiente sino una cuota ideal sobre la totalidad, sin uso y disfrute exclusivo de parte de finca. Asimismo, expresa que las operaciones documentadas en la escritura se hacen única y exclusivamente a efectos rústicos y agropecuarios, no edificatorios, sin que pueda dar lugar a parcelación urbanística en tanto no varíe la legislación urbanística vigente. Se procede además a la remisión de copia simple al Ayuntamiento.

La registradora considera preciso acreditar la preceptiva licencia municipal por considerar la existencia de un acto equiparado a parcelación y suspende la inscripción por los siguientes motivos:

- la finca se está transmitiendo por octavas partes indivisas a personas distintas.
- 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 la finca registralmente, tiene la calificación de finca rústica, si bien aporta una certificación catastral en la que figura como urbano, sin que se haya aportado la correspondiente cedula de calificación urbanística del Ayuntamiento, ya que hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo anuló la aprobación definitiva

parcial de la revisión del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera, que determinó el cese de la vigencia del Plan General de Ordenación Urbanística de revisión y restableció la de las Normas Subsidiarias de 1987 como el planeamiento vigente.

– no se trata de una asignación de cuotas en pro indiviso resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho.

– además, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de nuestro Código Civil sobre la interpretación de las normas 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 ese 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.

El interesado interpone recurso contra la calificación negativa en el que argumenta, en síntesis, lo siguiente:

– que la exigencia de licencia de parcelación planteada por la registradora resulta del todo imposible de cumplir según consulta realizada en el departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, pues no se está segregando ningún trozo, ni realizando parcelación alguna, además en la escritura presentada a inscripción no se «atribuye a la participación indivisa transmitida el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca».

– no es voluntad del legislador la de acabar con la aparcería o la comunidad, pues para ello habría sido más sencillo determinar que quedan prohibidas las compras de suelo rústico por dos o más personas, y por todas aquellas sociedades mercantiles o civiles integradas por más de una persona.

– que la finca según el Registro y el Catastro tiene la calificación de urbana y que quince meses después del otorgamiento de la escritura, aún sigue el terreno sin modificación alguna y sin indicios de parcelación ni edificaciones, según justifica con diversas fotografías.

– que los adquirentes no persiguen la parcelación de la finca, y no se pueden penalizar pensamientos no manifestados.

– en ese sentido se cuestiona quién asumirá las consecuencias derivadas de la no inscripción de las escrituras de transmisión si finalmente no se lleva a cabo parcelación física alguna sobre la finca y llegan embargos al vendedor y se adjudica un tercero la finca en procedimiento de apremio, y hasta donde llegaría la supuesta responsabilidad civil o económica de la registradora por «pensar que se está realizando una parcelación» al transmitir una cuota indivisa, o al atribuir a los compradores su «intención» o «pensamiento de actuación futura» de parcelar la finca rústica, en contra de lo manifestado por ellos en la propia escritura.

– el artículo 91 señala que se «se consideran actos reveladores de una posible parcelación urbanística», por lo tanto, resulta necesaria una comprobación por la autoridad administrativa de que esos indicios, realmente se corresponden con una parcelación sometida a licencia. No equipara expresamente el acto en cuestión (venta de cuota indivisa a las que corresponde el uso individualizado...) a la parcelación en sentido estricto sometida a licencia.

– después de 14 meses desde el otorgamiento de la escritura. no existe signo aparente alguno de parcelación o de edificación en la finca, lo que se demuestra con las imágenes insertadas.

– además, habiendo sido remitida por el anterior registrador al Ayuntamiento copia de la escritura ante la duda planteada en el Registro, conforme al artículo 79 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio, con la advertencia de que si no contesta en 4 meses se inscribirá el documento, once meses después, el Ayuntamiento no ha enviado

comunicación alguna al Registro de la existencia de posible parcelación o de la incoación de expediente de disciplina urbanística.

– que la finalidad del negocio en este caso es adquirir una cuota indivisa por un precio reducido y tener así la posibilidad si en algún momento existe un desarrollo urbanístico en el Plan General de Ordenación Urbana, mediante su reparcelación urbanística o cualquier otro instrumento urbanístico, de tener acceso a una parcela edificable. Es voluntad de la parte compradora arrendar la totalidad de la finca y con ello se puedan conseguir el mantenimiento de la finca sufragar los gastos que pueda tener la misma. Este uso no puede estar prohibido por los artículos y resoluciones citadas, sin perjuicio del seguimiento y la actuación que deba hacer la Administración, dados los actos reveladores detectados.

– por lo tanto, entiende esta parte que debería practicarse la inscripción de la cuota indivisa transmitida, y notificar con posterioridad a la inscripción a la Administración local para el seguimiento y control de cualquier actuación que pueda realizarse en la finca.

2. Pasando a examinar el objeto del presente expediente, en primer lugar, debe destacarse que la legislación estatal reconoce al propietario de suelo, con carácter estatutario, las facultades de uso, disfrute y explotación conforme al estado, clasificación, destino y características objetivas del mismo, en los términos que establezca la legislación territorial y urbanística.

Asimismo, el derecho de propiedad del suelo comprende también, estatutariamente, la facultad de disposición del mismo, pero siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y la relación entre ellas conforme al artículo 26 –cfr. artículo 12.1 de la Ley de Suelo–.

En el caso concreto del suelo rural, se prohíben expresamente las parcelaciones urbanísticas y las divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza –cfr. artículo 16.2–.

Por su parte, 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, el legislador básico establece que 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.

De igual modo establece 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–.

Respecto a la competencia autonómica, recuérdese también lo señalado en el Preámbulo del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio: «(...) La regulación de la inscripción de los actos de parcelación se hace en el capítulo X. Al respecto, se ha tenido

en cuenta la existencia de distintas normas urbanísticas materiales en diferentes Comunidades Autónomas, por lo que los artículos son estrictamente tabulares dejando a aquellas normas las cuestiones de fondo; ello significa que la aplicación de las soluciones hipotecarias –únicas y uniformes– dependerán, en gran medida, de la previa aplicación de las diversas regulaciones sustantivas autonómicas, sobre todo en lo que se refiere a sus propios criterios en materia de parcelación».

La misma norma reglamentaria es ilustrativa del objetivo del denominado «reglamento hipotecario urbanístico» al regular los actos de parcelación pues, como señala el propio preámbulo, «se pretende, en todo caso, una regulación equilibrada, que tenga en cuenta, simultáneamente, la necesaria labor de policía administrativa en la represión del ilícito, de cualquier tipo que éste sea, y la seguridad del tráfico inmobiliario, que se refleja básicamente en la exactitud del Registro (...)».

3. Sobre el problemático 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 precisamente en el ámbito de la legislación andaluza como se expone en los fundamentos de las Resoluciones de 22 de julio de 2021 y de 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, siempre atendidas el resto de las circunstancias concurrentes y de conformidad con la legislación sustantiva aplicable.

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 –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–.

Como manifestó este Centro Directivo en Resolución de 20 de noviembre de 2024, se trata «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.

4. En el caso de la legislación urbanística 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, a estos efectos 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.

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 del artículo 91 de la Ley 7/2021–.

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–.

En el mismo sentido, sobre el régimen jurídico aplicable 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 (...)».

5. Hechas las consideraciones anteriores sobre el tratamiento de esos “posibles” actos de parcelación irregulares en Andalucía, procede ahora analizar el régimen jurídico registral de las edificaciones existentes en parcelas respecto a las que se ha reconocido administrativamente su situación de asimilado a fuera de ordenación.

En este punto debe recordarse que este Centro Directivo ha afirmado que –cfr. Resolución de 17 de octubre de 2014, seguida por las de 5 y 26 de mayo de 2015 y la más recientes de 19 de febrero de 2018 y 28 de junio de 2024–, para inscribir escrituras públicas de división o segregación de fincas en el supuesto de parcelaciones de antigüedad acreditada fehacientemente podrá estimarse suficiente, como título administrativo habilitante de la inscripción, la declaración administrativa municipal del transcurso de los plazos de restablecimiento de legalidad o su situación de fuera de ordenación o similar, conforme a la respectiva normativa de aplicación, con fundamento en la aplicación analógica matizada del artículo 28.4 de la Ley de Suelo.

Respecto al título administrativo habilitante de la inscripción en estos casos, este Centro Directivo ha afirmado que se debe analizar caso por caso el contenido del documento municipal aportado, mas no puede ser identificado necesariamente con la licencia, legalización o la declaración de innecesariedad de licencia, por el propio supuesto de hecho del que tratamos, parcelaciones ya existentes en la realidad, en sentido jurídico y material, reconocida su existencia y validez por la propia Administración y que, sin embargo, no cumplen las prescripciones del planeamiento vigente para obtener licencia.

De hecho pueden encontrarse diversos supuestos contemplados expresamente por la normativa autonómica y local –v.gr. el artículo 410.2 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, el concepto de «parcela histórica» del artículo 11.1.4 del Plan General de Ordenación Urbana Córdoba, el artículo 6 de la Orden de la Comunidad de Madrid 701/1992 o el artículo 4.1.7 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza–.

No debe desconocerse el carácter dinámico del planeamiento en relación con la realidad existente y la necesidad de arbitrar una solución a aquellos propietarios de fincas válidamente formadas en su momento y que sin embargo no cumplen con los requisitos de parcela actuales, lo que afecta tanto a fincas inscritas como no inscritas, siendo la de éstas últimas la posición que se trata de tutelar permitiendo su acceso al Registro y su plena incorporación al tráfico jurídico sin desconocer su particular situación urbanística.

De ningún modo puede entenderse que se defienda la inscripción de divisiones o segregaciones ilegales o sin licencia, pues se exige en todo caso un título administrativo habilitante que permita deducir el reconocimiento expreso por parte de la Administración de la parcelación ya existente, o, en términos del artículo 26 de la Ley de Suelo estatal 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».

En el caso de la legislación andaluza, conforme al artículo 173 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, las edificaciones irregulares que se encuentren terminadas, en cualquier clase de suelo y cualquiera que sea su uso, respecto de las cuales no resulte posible la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística ni de restablecimiento del orden jurídico perturbado por haber transcurrido el plazo para su ejercicio conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, se encuentran en situación de asimilado a fuera de ordenación.

La instrucción y resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación corresponde al Ayuntamiento que lo declarará si concurren los requisitos previstos en el artículo 405 del Reglamento.

Respecto a los efectos de la declaración de la situación de asimilado a fuera de ordenación, las edificaciones irregulares no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se dicte la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación.

Se hará mención expresa a estas limitaciones en las resoluciones que, conforme a lo previsto en la legislación estatal suelo, tengan por objeto hacer constar en el Registro de la Propiedad la concreta situación urbanística de las edificaciones irregulares terminadas cuando éstas no cuenten con la resolución de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación –cfr. artículo 404 del Reglamento–.

La declaración de asimilado a fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal en el folio registral de la finca objeto de dicha declaración en los términos establecidos en la legislación estatal –cfr. artículos 341.1.j) y 410 del Reglamento–.

En el caso de parcelaciones urbanísticas en cualquier clase de suelo, la declaración de asimilación al régimen de fuera de ordenación comprenderá la edificación y la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una

misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con los linderos existentes, debiendo constar reflejados estos extremos en la declaración de asimilado a fuera de ordenación.

En suelo rústico, dicha declaración surtirá los efectos de la licencia urbanística exigida por el artículo 25.1.b) de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, y quedará sujeta a la caducidad prevista para las licencias de segregación en la presente Ley –cfr. artículo 174–.

Con mayor claridad, el artículo 292.2 del Reglamento establece que «no requiere previa licencia urbanística de segregación la división de los lotes concretos constituidos sobre una parcelación urbanística ilegal en suelo urbano para los que haya transcurrido el plazo establecido en el artículo 153 de la Ley, sin que se incluyan aquellos para los que proceda la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad. En el caso de edificaciones situadas en parcelaciones urbanísticas que sean objeto de reconocimiento en la situación de asimilado a fuera de ordenación, dicha declaración, que comprenderá la edificación y el lote concreto sobre el que se ubica, surtirá los efectos de la licencia urbanística de parcelación o segregación, conforme al artículo 174.2 de la Ley».

De este modo, en el ámbito de la legislación andaluza, se regula un procedimiento específico para la obtención de la declaración de asimilado a fuera de ordenación, regulando el contenido y efectos de una particular situación urbanística reconocida en la práctica y jurisprudencia contencioso-administrativa. Dicha situación urbanística tiene también un específico tratamiento registral en la legislación estatal, en particular en el vigente artículo 28.4 de la ley de suelo.

Como reconoce expresamente la norma autonómica, en el caso de parcelaciones urbanísticas en cualquier clase de suelo el asimilado fuera de ordenación también puede extender sus efectos sobre la parcela en la que se ubica la edificación, posibilitando la autorización e inscripción de escrituras de división o segregación de fincas amparadas en dicha declaración, siempre y cuando la parcela a la que se refiera conste debidamente identificada con sus coordenadas georreferenciadas, siendo equiparable en tal caso a la «acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa» impuesta por el artículo 26.2 de la Ley de Suelo estatal para posibilitar su inscripción en el Registro de la Propiedad.

No obstante, los efectos de la resolución de declaración de la situación de asimilado a fuera de ordenación deben entenderse sin perjuicio de su posible incorporación a la ordenación urbanística con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación urbanística y el cumplimiento de los deberes y las cargas correspondientes, pudiendo requerir la aprobación de un proyecto de reparcelación, incluso forzosa, que tenga por objeto la regularización de las fincas o parcelas existentes y su inscripción en el Registro de la Propiedad. –artículos 140.1.b), 158, 363.2 y 416.3 del Reglamento–.

Asimismo, deben recordarse las cautelas que deben adoptar notario y registrador respecto a la caducidad del administrativo título habilitante –cfr. artículos 91.4 y 174.2 de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía en relación al 307.4.c) y 410.2 del Reglamento– y la comunicación a la Consejería competente de la solicitud de inscripción registral, cuando por las circunstancias concurrentes pueda considerarse la existencia actual o potencial de una parcelación en suelo rústico, –cfr. artículos 158 y 159 de la Ley y 341.3 y 372 del Reglamento–.

En definitiva, en el ámbito de la legislación urbanística de Andalucía el título administrativo habilitante para la inscripción de divisiones o segregaciones ya consolidadas en la realidad puede ser la declaración administrativa de asimilado a fuera de ordenación cuando la misma comprenda también la parcela debidamente identificada por sus coordenadas georreferenciadas, siempre y cuando se cumplan se cumplan las cautelas antes expuestas en cuanto a la caducidad del título habilitante y la comunicación de la solicitud de inscripción registral a la Consejería competente.

6. Visto en los antecedentes anteriores el régimen urbanístico aplicable en Andalucía a las parcelaciones, incluso cuando su situación consolidada ha sido reconocida por la Administración, procede ahora analizar las cuestiones civiles y

registrales derivadas del negocio de transmisión de cuotas indivisas a los que frecuentemente se asocian tales parcelaciones.

En primer lugar, debe partirse de la necesidad de diferenciar la cuestión del cumplimiento de la legalidad urbanística de los actos de uso del suelo, de la propia validez civil del negocio jurídico estipulado.

Se trata de ámbitos distintos, el primero de carácter fáctico –cfr. artículo 24 del Reglamento andaluz–, el segundo de carácter jurídico, que solo estarán relacionados cuando el acto o negocio jurídico se instrumentalice para obtener ciertos efectos con trascendencia urbanística.

Lo expuesto puede apreciarse claramente en los actos de división o segregación de fincas que, aunque se les atribuya la naturaleza de modificación hipotecaria, presentan una evidente trascendencia urbanística como actos de parcelación de suelo.

Más complejos pueden resultar los supuestos de negocios de transmisión de participaciones indivisas de finca ya que, aunque puedan responder a una finalidad lícita y sin trascendencia desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística (v.gr. comunidades de bienes para el desarrollo de una actividad), en numerosas ocasiones son utilizados para articular de facto parcelaciones de suelo encubiertas y con el único propósito de eludir la aplicación de la normativa urbanística que proscribe las parcelaciones al margen del planeamiento.

Es reiterada doctrina de la Dirección General según la cual, con base en el criterio de «*numerus apertus*» que rige en nuestro ordenamiento, se permite no sólo la constitución de nuevas figuras de derechos reales no específicamente previstas por el legislador, incluyendo cualquier acto o contrato innominado de trascendencia real que modifique alguna de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales (cfr. artículos 2.2.º de la Ley Hipotecaria y 7 del Reglamento Hipotecario), sino también la alteración del contenido típico de los derechos reales legalmente previstos (cfr. artículos 392, 467, 470, 523, 594 y 1648.2.º del Código Civil) y, por ejemplo, sujetarlos a condición, término o modo (cfr. artículos 11, 23 y 37 de la Ley Hipotecaria).

Pero el ejercicio de esta libertad tiene que ajustarse a determinados límites y respetar las normas estructurales (normas imperativas) del estatuto jurídico de los bienes, dado su significado económico-político y la trascendencia erga omnes de los derechos reales, de modo que la autonomía de la voluntad debe atemperarse a la satisfacción de determinadas exigencias, tales como la existencia de una razón justificativa suficiente, la determinación precisa de los contornos del derecho real, la inviolabilidad del principio de libertad del tráfico o el cumplimiento de la legislación territorial y urbanística (cfr. Resoluciones de 5 de junio y 23 y 26 de octubre de 1987, 4 de marzo de 1993, 3 y 25 de septiembre y 8 y 26 de noviembre de 2019 y 10 de marzo de 2021, entre otras).

Por ejemplo, en la reciente Resolución de 12 de abril de 2023 («Boletín Oficial del Estado» de 5 de mayo) se admitió la inscripción de determinadas normas reguladoras del régimen y extinción de una comunidad sobre una finca pues su viabilidad jurídica se supeditaba precisamente a que la división o segregación a través de la que se formalizaría tal acuerdo de división material cumpliera los requisitos legales habilitantes para ello, específicamente la obtención de la correspondiente licencia o en su caso declaración de innecesariedad de conformidad con la legislación aplicable. Además, se hacía constar que el pacto de división material futura convenido «no implica ningún derecho de uso exclusivo actual sobre los dos posibles futuros lotes antes descritos», sin perjuicio del deber de poner en conocimiento de la Administración competente a través del procedimiento previsto en el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

En el caso particular de la legislación urbanística de Andalucía, con fundamento en la legislación básica estatal, la misma trata de clarificar los supuestos en los que negocios de transmisión de cuota indivisa, aún sin llevar asociados expresas atribuciones de derechos sobre partes concretas de terreno, presentan un indicio de parcelación que justifica la exigencia preventiva de intervención administrativa mediante un acto de control previo municipal –artículo 91 de la Ley 7/2021–.

Por tanto, si bien la mera transmisión de una cuota indivisa es un acto neutro desde el punto de vista urbanístico, en el marco de la normativa andaluza, cuando el mismo presenta un indicio objetivo revelador de la existencia de parcelación –cfr. artículo 24.2 del Reglamento andaluz– el registrador deberá exigir motivadamente el oportuno acto de control previo municipal, bien consista en licencia, en declaración de asimilado a fuera de ordenación u otro acto del que resulte la conformidad administrativa.

Los supuestos en los que no concurren tales circunstancias reveladoras solo pueden ser articulados mediante el procedimiento regulado en el artículo 79 del Real Decreto 1097/1993, es decir mediante la comunicación al Ayuntamiento y la suspensión de calificación hasta la respuesta municipal o transcurso del plazo previsto en el precepto.

No obstante, la propia normativa andaluza asume la necesidad de diferenciar los aspectos civiles del negocio jurídico, pues el artículo 363 del Reglamento señala que los actos y negocios jurídicos que hayan dado lugar a la parcelación deberán invalidarse, bien mediante voluntad de las partes o, en su caso, mediante resolución judicial, sin que la Administración pueda ejecutar forzosamente la cesación de aquellos negocios jurídicos privados, sin perjuicio de su legitimación activa para instar ante la jurisdicción ordinaria la anulación de dichos títulos.

De este modo se comprende la trascendencia de la calificación registral en la exigencia del acto de control previo municipal cuando el mismo resulte exigible a tenor de las condiciones particulares del negocio jurídico para evitar que accedan al Registro de la Propiedad títulos con vicios de invalidez que no quedan convalidados por su inscripción –cfr. artículo 33 de la Ley Hipotecaria–.

En este sentido, la reciente sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Toledo 357/2025, de 4 de julio, confirma la calificación registral recurrida apoyada en razonamientos técnicos sobre «la existencia de presunción de parcelación ilegal basada en los hechos constatados en documentos públicos» cuando se justifique «la utilización del negocio jurídico para una parcelación de la finca registral al margen de las normas urbanísticas aplicables».

Asimismo, 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».

Bajo este planteamiento, cuando se trata de transmitir la misma cuota indivisa inscrita en el Registro de la Propiedad amparada por tanto por la presunción legal de existencia y pertenencia del derecho inscrito y bajo salvaguarda judicial –artículos 1.3.º y 38 de la Ley Hipotecaria– no cabe imponer la exigencia de intervención administrativa alguna pues ello supondría cuestionar la vigencia del propio asiento registral al margen del cauce legal establecido –cfr. artículo 40 de la Ley Hipotecaria–.

En tales casos de cuotas indivisas inscritas, incluso equivalentes a superficie inferior a la parcela mínima, el registrador solo podrá tramitar el procedimiento regulado en el art. 79 del Real Decreto 1093/1997 para que la Administración competente acuerde, si procede, la prohibición de disponer que podrá ser anotada mediante el oportuno mandamiento –cfr. artículo 341.6 del Reglamento– o la constancia registral de la situación urbanística correspondiente –cfr. Resolución de 30 de diciembre de 2024–.

Al respecto es ilustrativa la Resolución de 8 de octubre de 2024 («Boletín Oficial del Estado» de 15 de noviembre de 2024), que tiene por objeto la calificación negativa del registrador de la Propiedad accidental de Chiclana de la Frontera número 1 a cancelar un asiento de inscripción de compraventa, ya practicado, a instancia del Ayuntamiento de dicha localidad, por motivo de parcelación ilegal.

En dicha resolución se argumenta que el cierre registral solo puede justificarse en la existencia de una prohibición de disponer expresa o en el acuerdo adoptado en el procedimiento a que se refiere el artículo 79.3 del Real Decreto 1093/1997 o el tratarse de un acto equiparado expresamente a la parcelación en sentido estricto quedando sometido a licencia. En todo caso la Administración puede acordar la anotación preventiva del inicio del expediente de disciplina –cfr. artículo 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997– o la práctica de la nota marginal declarativa de la existencia parcelación ilegal.

Sin perjuicio de lo anterior, adicionalmente la Administración podrá ejercer sus potestades de restablecimiento de legalidad del orden físico y jurídico perturbado que consistirán, según el artículo 363.2 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, en la reagrupación de las parcelas, junto a, según los casos, la roturación de caminos, eliminación de obras de urbanización y vialidad, desmantelamiento de infraestructuras y servicios, derribo de vallados o cerramientos, demolición de las edificaciones que la integren, y cualesquiera otras medidas que resulten necesarias para lograr la plena reposición de la realidad física y jurídica alterada.

La reagrupación de las parcelas se llevará a cabo mediante una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación sin que la Administración pueda ejecutar forzosamente la cesación de los negocios jurídicos privados por exceder de sus facultades de autotutela.

En la tramitación del expediente de reparcelación forzosa deben respetarse las presunciones y beneficios legales reconocidos a los titulares de derechos inscritos según la legislación hipotecaria –cfr. artículo 147.5 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre–, entre los que se encuentra el principio de existencia y pertenencia del derecho inscrito al titular registral o el de salvaguarda judicial de los asientos –artículos 38 y 40 de la Ley Hipotecaria–.

Ello no obsta a que los actos y negocios jurídicos que hayan dado lugar a la parcelación deban invalidarse, bien mediante voluntad de las partes o, en su caso, mediante resolución judicial, a cuyos efectos, el artículo 363.2 del Decreto 550/2022, «in fine», reconoce expresamente legitimación activa a la Administración urbanística competente para instar ante la jurisdicción ordinaria la anulación de dichos títulos, y para instar la constancia en el Registro de la Propiedad y en el Catastro Inmobiliario, en la forma y a los efectos previstos en la legislación correspondiente, de la reparcelación forzosa, sin perjuicio de las responsabilidades que procedan.

De este modo, con independencia de la posible invalidez del título inscrito –cfr. la sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz de 7 de julio de 2022– la misma debe ser declarada judicialmente, sin que la inscripción registral convalide los eventuales defectos del título, del mismo modo que carece de efectos constitutivos de su validez –artículo 33 de la Ley Hipotecaria–.

7. Vistos los fundamentos anteriores y dada la variedad de supuestos que pueden darse en la práctica, puede definirse un esquema general de actuación de los registradores en la calificación de negocios de transmisión de participaciones indivisas en Andalucía.

En síntesis, en el marco de la legislación andaluza, el tratamiento registral de los negocios de transmisión de cuota indivisa (u otros que se utilicen con igual finalidad como los relativos a derechos societarios) obliga a diferenciar diferentes supuestos en función de si se trata de la creación «ex novo» de nuevas cuotas indivisas respecto a las que constan inscritas y de la concurrencia o no de circunstancias reveladoras de una

parcelación existente o indiciaria que puedan ser apreciadas por el registrador en su calificación:

1.º) cuando el negocio de transmisión de nueva cuota presenta un indicio objetivo revelador de parcelación urbanística porque puedan existir diversos titulares a los que corresponda el uso individualizado de una parte del inmueble equivalente o asimilable a una división en suelo urbano o a una división en suelo rústico que pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos, el registrador debe exigir motivadamente el oportuno acto de control previo municipal en forma de licencia, declaración de asimilado a fuera de ordenación u otro acto de conformidad.

El registrador en su calificación podrá considerar como circunstancias reveladoras de la existencia actual o potencial de una parcelación, con carácter no exhaustivo, las siguientes: la asignación de uso de parte de la finca, de referencia catastral asociada a la cuota, la transmisión de cuota en suelo rústico equivalente a superficie inferior a la parcela mínima, la consulta de cartografía oficial de la que resulte una parcelación en la propia finca atendiendo a la estructura parcelaria, viarios, caminos o la agrupación de edificaciones, así como la constancia registral de expedientes de disciplina urbanística – cfr. artículo 24.2 del Reglamento andaluz–.

De este régimen deberán exceptuarse los supuestos previstos por la ley como las transmisiones «mortis causa» o entre cónyuges o pareja de hecho, salvo que concurra otro indicio objetivo cualificado.

2.º) los supuestos de transmisión de nueva cuota indivisa de finca rústica en los que no concurren las citadas circunstancias reveladoras de parcelación en la propia finca –v.gr. transmisión de cuota equivalente a superficie rústica superior a la unidad mínima sin que concurra ninguna de las citadas circunstancias objetivas– pero el registrador pueda justificar dudas fundadas por las circunstancias de descripción, dimensiones o localización de la propia finca y de las fincas colindantes, deben ser articulados mediante el procedimiento regulado en el artículo 79 del Real Decreto 1097/1993, es decir, mediante la comunicación al Ayuntamiento y la suspensión de calificación hasta la respuesta municipal o transcurso del plazo previsto en el precepto, procediéndose según los casos a la inscripción, si no hay contestación en plazo o si se declara la inexistencia de parcelación, o a la denegación del asiento, cuando en este último caso el Ayuntamiento se oponga por declarar la existencia de parcelación ilegal.

3.º) cuando el objeto del negocio jurídico es estrictamente la mera transmisión de la misma cuota indivisa inscrita en el Registro de la Propiedad, amparada por tanto por la presunción legal de existencia y pertenencia del derecho inscrito, no cabe imponer la exigencia de intervención administrativa previa pues ello supondría cuestionar la vigencia del propio asiento registral, bajo salvaguarda judicial, al margen del cauce legal establecido –cfr. artículos 1.3.º, 38 y 40 de la Ley Hipotecaria y Resolución de esta Dirección General de 10 de septiembre de 2015–.

En tales casos de cuotas indivisas inscritas, incluso concurriendo dudas fundadas de posible parcelación, el registrador no podrá denegar la inscripción por este motivo y solo podrá tramitar el procedimiento regulado en el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997 para que la Administración competente acuerde, si procede, la constancia registral con efectos informativos de la situación urbanística correspondiente o la prohibición de disponer que, una vez presentada en el Registro, sí deberá ser tenida en cuenta en su calificación por el registrador –cfr. apartados primero, segundo y sexto del artículo 341 del Reglamento andaluz–.

No debe confundirse este último supuesto con el caso de la Resolución de 6 de septiembre de 2023 relativa a la Comunidad de Madrid, en la que se analizó la transmisión de una cuota indivisa ya inscrita pero concretada en una parcela catastral, objeto del contrato sobre el cual los otorgantes prestaban su consentimiento, lo que se equiparaba a una parcelación no formalizada como tal sin cumplir con la exigencia de acreditar el correspondiente título administrativo habilitante de la inscripción, licencia o declaración municipal de conformidad.

En cualquiera de los supuestos citados, en el otorgamiento e inscripción de la escritura pública correspondiente, notario y registrador deberán adoptar las medidas preventivas que regula la legislación andaluza en cuanto a la caducidad del título administrativo habilitante, en su caso –cfr. 91.4 y 174.2 de la Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía en relación a los artículos 307.4.c) y 410.2 del Reglamento y Resolución de esta Dirección General de 18 de abril de 2023– y la comunicación a la Consejería competente de la solicitud de inscripción registral, cuando por las circunstancias concurrentes pueda considerarse la existencia actual o potencial de una parcelación en suelo rústico –cfr. artículos 158 y 159 de la Ley y 341.3 y 372 del Reglamento–, sin que la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso pueda excluir tal aplicación.

8. Respecto a la actuación notarial ante indicios de parcelación urbanística, debe recordarse que este Centro Directivo sobre la base de la legislación anterior ya sostuvo el criterio de que ante tales indicios los notarios, en cumplimiento de su deber de control de legalidad, debían adoptar una actitud activa en la indagación de los motivos, en definitiva de la causa, del negocio, para ajustarlo en la forma y en la substancia a la Ley y que, apreciando la existencia de una parcelación urbanística, en los términos que la define la legislación urbanística, debían denegar la autorización en tanto no se le acreditara la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad.

En particular, respecto al otorgamiento de escrituras de transmisión de cuotas indivisas de fincas rústicas situadas en Andalucía tuvo ocasión de pronunciarse esta Dirección General en su Resolución de 14 de julio de 2009 a la consulta formulada por el Colegio Notarial de Andalucía sobre la base de lo dispuesto en el artículo 66 de la anterior Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En dicha resolución, expresamente citada en la escritura calificada en este expediente, se realizaron los siguientes pronunciamientos que resulta interesante reproducir:

«Sobre la base de la validez a priori y en abstracto de las ventas de participaciones indivisas de fincas rústicas, el Notario no solo puede, sino que de conformidad con el art. 3.3 del reglamento Notarial, está obligado a la autorización de tales escrituras para las que sea requerido, si bien con la excepción que impone el propio precepto, de la existencia de una causa legal que le obligue a excusar su ministerio. Y esa causa legal la recoge el artículo 66.4 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (...).

Es cierto, no obstante, que junto a situaciones en que de una forma clara y palmaria se incurre en la repetida parcelación urbanística, y otras en que por los antecedentes y el contexto en que se producen, cabe descartar aquélla, existe un amplio, variado y con frecuencia imaginativo elenco de situaciones, en que lo que puede existir es una “duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población.”

En el primer caso, la norma es taxativa y procede denegar la prestación del ministerio.

En el segundo, es lícita y obligatoria la autorización de la escritura.

Y en el tercero, procede la imperativa observancia del artículo 24.2 de la Ley del Notariado, que obliga al Notario, en su condición de funcionario público, a velar por la regularidad no solo formal sino también material del otorgamiento, con la consiguiente imposición de un especial deber de colaboración con las autoridades administrativas. Ello impone al notario, en cumplimiento de su deber de control de legalidad, una actitud activa en la indagación de los motivos, en definitiva de la causa, del negocio, para ajustarlo en la forma y en la substancia a la Ley, como requisito previo indispensable para cumplir con la obligación impuesta por el art. 17 bis 2.ª) de dar fe en el instrumento autorizado, de que el otorgamiento se adecua a la legalidad.

Si del examen de la voluntad de los otorgantes y de la causa del negocio, concluye que está ante una parcelación urbanística, en los términos que define la legislación urbanística, (...) debe el notario denegar la autorización en tanto no se le acredite la licencia de parcelación o declaración de innecesariedad.

Si por el contrario, permanece la duda fundada, y sin perjuicio de poder autorizar el documento, al amparo de los artículos 1 y 3 del Reglamento Notarial, realizando al efecto las reservas y advertencias legales, subsiste el deber de colaboración con la Administración que puede plasmarse en la comunicación que realice a la autoridad urbanística competente, del hecho del otorgamiento de la escritura o en la consulta previa sobre la voluntad de otorgarla (...).»

A estos efectos, debe señalarse además que el vigente artículo 27. 4 de la Ley estatal de Suelo dispone que «con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento».

9. En el presente expediente se plantea la inscripción de una compraventa por la que la entidad mercantil propietaria de una finca registral vende una participación de una octava parte indivisa a dos personas que compran y adquieren en proindivisión y partes iguales.

La descripción registral de la finca es «urbana, según el catastro, sin que se haya aportado la calificación urbanística a esta finca. Trozo de tierra en el sitio llamado (...), hoy (...), y según Catastro camino cañada de los recoveros (...), en este término de Chiclana de la Frontera, de cabida real, según Catastro seis mil ciento treinta y un metros cuadrados (...)».

En la escritura se hace constar la manifestación de los comparecientes que la finca no se encuentra edificada ni parcelada de hecho y que a efectos de su posible desarrollo urbanístico y de atender los gastos y costes urbanísticos en áreas de regularización previsibles, se hace preciso a la parte vendedora transmitir cuotas de la finca descrita, a fin de afrontar dichos gastos.

La registradora considera preciso acreditar la preceptiva licencia municipal por considerar la existencia de un acto equiparado a parcelación y suspende la inscripción por los motivos expresados en el fundamento primero de esta resolución.

Atendiendo a los fundamentos expresados anteriormente, el presente expediente consiste en determinar si a las vista de las circunstancias del documento calificado que pueden ser valoradas por el registrador en su calificación y con independencia de lo manifestado por las partes en el documento público, concurren o no en el presente supuesto alguna de las circunstancias objetivas reveladoras de posible parcelación ilegal que el legislador andaluz considera como suficientes para justificar la exigencia de un acto de control municipal previo.

La respuesta es afirmativa por las siguientes razones:

En primer lugar, la superficie equivalente a la cuota indivisa objeto de transmisión «ex novo», con relación a la de la totalidad de la finca –766,37 metros cuadrados–, es inferior a la superficie de la unidad mínima de cultivo aplicable.

El recurrente argumenta que la finca está descrita registral y catastralmente como urbana, lo que es cierto, como también lo es que la finca no tiene esa clasificación urbanística.

Como señala la Resolución de este Centro Directivo de 17 de abril de 2017 es difícil, ciertamente, diferenciar lo rústico de lo urbano cuando las leyes civiles, agrarias, fiscales y urbanísticas adoptan distintos criterios no siempre compartidos por doctrina y jurisprudencia (cfr., en la actualidad, el artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria).

La registradora justifica su calificación en el hecho de no constar acreditada la calificación urbanística e invoca la anulación judicial de la norma de planeamiento.

La cédula municipal de 14 de octubre de 2025 aportada con posterioridad al recurso y que no pudo tenerse en cuenta en la calificación, no hace sino confirmar un hecho

objetivo como es la calificación urbanística de la finca como «Suelo No Urbanizable No Especializado AD 4/10» y en la terminología de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, «suelo rústico común». Además, se hace constar la existencia de expediente disciplinario sobre la finca, con APA N.º 55/2024 por parcelación sin licencia.

Dicho documento municipal no pudo tenerse en cuenta en la calificación ni en el recurso, por lo que en estrictos términos de su tramitación no debería ser considerado en el presente expediente –cfr. artículo 326 de la Ley Hipotecaria–, pero no debe soslayarse al referirse a normas reglamentarias referidas a la situación objetiva de la finca.

Lo cierto es que dicho documento no hace sino confirmar el buen criterio de la registradora en su calificación al considerar no acreditada la naturaleza urbana de la finca.

Por tanto, confirmada la clasificación rústica de la finca a los efectos de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre y tratándose de la venta de una cuota indivisa «ex novo» no inscrita como tal, cuya superficie equivalente en relación a la de la totalidad de la finca –766,37 metros cuadrados– es inferior a la superficie de la unidad mínima de cultivo aplicable, concurre sin lugar a dudas el supuesto objetivo definido por la normativa andaluza como acto revelador de posible parcelación urbanística en los artículos 139.2, párrafo segundo, y 24.2 b) del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, no tratándose de un supuesto exceptuado legalmente como transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho.

Para estos actos, como dice el propio precepto, 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 y 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.

En segundo lugar, la registradora observa que se trata de una zona de abundantes construcciones y con apariencia de urbanización (existencia de caminos, casas, piscinas, etc.).

Si atendemos a la información que resulta de la aplicación registral Geoportal de acceso público (<https://geoportal.registradores.org/geoportal>) y de la información catastral de las parcelas colindantes la finca se encuentra rodeada en un radio de 200 metros de al menos seis edificaciones de uso residencial y de caminos o viarios propios de zonas urbanas.

En este sentido, el artículo 24.1 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, define los actos que inducen a la formación de nuevos asentamientos como aquellos que por sí mismos o por su situación respecto de asentamientos residenciales o de otro tipo de usos de carácter urbanístico puedan llegar a generar dinámicas de utilización del territorio o demandas de infraestructuras o servicios colectivos impropios de la naturaleza de suelo rústico. El apartado segundo de dicho precepto detalla diversos supuestos como agrupación de edificaciones o trazado de viarios.

Sin embargo, en el presente caso, como defiende el recurrente, no resulta acreditada la existencia en la propia finca de ninguna edificación o el trazado de caminos, por lo que por este motivo no estaría justificada la exigencia de licencia o acto de control previo municipal a los efectos del artículo 91.4 de la Ley 7/2021, por cuanto por sí mismos no justifican que puedan existir diversos titulares a los que corresponda el uso individualizado de una parte de la finca equivalente o asimilable a los supuestos de división.

Sin embargo, atendiendo a las circunstancias de descripción, dimensiones y localización en la que se encuentra la finca, definidas por la existencia de parcelas colindantes con edificaciones de uso residencial (al menos seis), así como el hecho de transmitirse participaciones indivisas a personas distintas mediante sucesivas escrituras públicas (asiento 4.526 del Diario 2025 objeto de otro recurso), puede sostenerse la existencia de duda fundada sobre el peligro de creación de un núcleo de población a que

se refiere el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, a los efectos de iniciar el procedimiento regulado en el mismo.

Lo mismo cabe decir respecto al motivo expresado en la calificación al amparo de lo dispuesto en el artículo 3 de nuestro Código Civil sobre la interpretación de las normas, al considerar práctica habitual en ese 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.

Dicha afirmación viene corroborada por los supuestos contemplados en resoluciones de esta Dirección General relativas a supuestos de venta de cuota indivisa en dicha localidad, lo que refuerza el argumento para proceder a tramitar el procedimiento regulado artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Así, en la Resolución de esta Dirección General de 10 de septiembre de 2015 se confirmó la calificación del registrador de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 2 dado que en la escritura calificada se transmitía por primera vez la cuota indivisa de finca rústica.

Por su parte, la Resolución de 8 de octubre de 2024 tiene por objeto la calificación negativa del registrador de la Propiedad accidental de Chiclana de la Frontera número 1 a cancelar un asiento de inscripción de compraventa, ya practicado, a instancia del Ayuntamiento de dicha localidad, por motivo de parcelación ilegal.

En este mismo año, la Resolución de esta Dirección General de 10 de junio de 2025 confirma la calificación de la registradora de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 1 por la que suspende la inscripción de 28 escrituras de compraventa de cuotas indivisas de una finca inscrita con el carácter de rústica, sin admitir la alegación de extemporaneidad de la resolución del delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, resolución que, a su vez, confirma la existencia de una posible parcelación ilegal y el peligro de formación de un núcleo de población, pues la exigencia de licencia administrativa se encuentra debidamente amparada en la vigente normativa autonómica.

A su vez, con la misma doctrina, en la Resolución 28 de julio de 2025 se confirma la calificación del registrador de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 2 por la que suspende la inscripción al no aportar la preceptiva licencia municipal para la adquisición de una finca rústica por participaciones indivisas conforme a la normativa andaluza.

Por otra parte, en el caso del presente expediente, en la escritura de venta de cuota indivisa se hace referencia a que la misma se ampara en las resoluciones de este Centro Directivo de 22 de julio de 2021 y de 31 de mayo de 2023.

Frente a tal afirmación cabe señalar que en la Resolución de esta Dirección General de 22 de julio de 2021 se revocó la calificación de la registradora de la Propiedad de Chiclana de la Frontera número 1 por no aportarse licencia para la inscripción de una escritura compraventa de cuota indivisa, por tratarse en el supuesto concreto de suelo urbanizable al que no resultaba de aplicación el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997 o el artículo 8.a), párrafo tercero, del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, normativa vigente en ese momento, ya que ambos preceptos se refieren al «suelo no urbanizable».

Por su parte, en la Resolución de esta Dirección General de 31 de mayo de 2023, relativa al término de Barbate, se confirmó la calificación a pesar de que, conforme a la normativa aplicable al tiempo del otorgamiento, año 2006, el negocio calificado no podía equipararse legalmente a un acto de parcelación y por ello no era exigible licencia o declaración de innecesariedad, pero sí podía considerarse procedente el inicio del procedimiento regulado en el artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Es decir, como se observa en los fundamentos de ambas resoluciones las mismas se referían a supuestos que, por la clasificación del suelo o por la fecha de otorgamiento, quedaban fuera del ámbito de aplicación de los preceptos cuestionados.

En conclusión, en el caso del presente expediente se ha justificado la clasificación rústica de la finca a los efectos de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, que solo conoce en

la actualidad las categorías de suelo urbano o rústico, y tratándose de la venta de una cuota indivisa «ex novo», no inscrita como tal, cuya superficie equivalente en relación a la de la totalidad de la finca es inferior a la superficie de la unidad mínima de cultivo aplicable, concurre sin lugar a dudas el supuesto objetivo definido por la normativa andaluza como acto revelador de posible parcelación urbanística.

Por lo que por ese motivo debe considerarse irreprochable la calificación de la registradora y confirmar el defecto al requerir el preceptivo acto de control previo municipal.

Los demás indicios expuestos por la registradora en su nota solo pueden justificar el inicio del procedimiento del artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, pero no imponer la exigencia de dicho acto de control previo.

Se trata en este caso de una calificación registral que, no solo es respetuosa con la doctrina de esta Dirección General, sino también coherente con el criterio de 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 y cuyo contenido se ha transcrito en los fundamentos anteriores.

Respecto a las alegaciones relativas a los principios del sistema democrático, debe señalarse que es ante el órgano competente municipal ante quien deban ventilarse las alegaciones del interesado en cuanto a la realidad física de la finca, la finalidad de la operación o su conveniencia de cara a expectativas de una eventual regularización urbanística del ámbito.

El 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 –cfr. Sentencia número 25/2025 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 29 de enero, 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.

No procede realizar pronunciamiento alguno sobre la hipotética imputación de responsabilidades a la que alude el recurrente en su escrito, por cuanto el objeto del presente recurso queda circunscrito a analizar si la calificación registral es ajustada a derecho –cfr. artículo 326 de la Ley Hipotecaria–.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos.

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, 2 de enero de 2026.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.