

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

21619 *Resolución de 29 de julio de 2025, 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 de Huelva n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa de cuota indivisa de finca.*

En el recurso interpuesto por don H. W., doña Y. R. y don Y. R. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Huelva número 1, doña Asunción Pérez Martínez, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa de cuota indivisa de finca.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 30 de enero de 2025 por don Vicente Francisco Rodríguez Sánchez, notario de Lepe, con el número 234 de protocolo, don J. P. B. y doña T. C. R. V. vendían a don R. Y., don H. W. y doña R. Y., que compraban, dos fincas rústicas, con carácter privativo, en la proporción de una tercera parte indivisa cada uno de ellos.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Huelva número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Entrada n.º 910 del año 2025.

Asiento n.º 423 del Diario 2025.

Presentado el 30/01/2025 a las 20:06:46.

N/Ref. JS.

Presentante: B. C., E.

Notario: Vicente Francisco Rodríguez Sánchez.

Protocolo: 234/2025 de 30/01/2025.

Calificación negativa del precedente documento verificada conforme a Lo ordenado en el artículo 19-Bis de la Ley Hipotecaria.

Hechos:

I. Situación Registral: En el Registro Número uno de Huelva, de mi cargo, consta inscrita las fincas números 8580 y 6159 de Gibraleón.

II. Documento presentado a inscripción: Escritura otorgada en Lepe, el día treinta de enero del año dos mil veinticinco, ante el Notario don Vicente Francisco Rodríguez Sánchez, número 234/2025 de protocolo, por la que T. C. R. V. y J. P. B. venden a R. Y., H. W. y R. Y. las fincas números 8580 de Gibraleón, 6159 de Gibraleón.

III. La documentación aportada adolece de los siguientes defectos:

La transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, –tal y como se lleva a cabo en el precedente documento– tiene la consideración de acto revelador de posible parcelación urbanística, por lo que es necesario aportar la correspondiente licencia urbanística o documento administrativo pertinente.

Fundamentos de Derecho: Artículos 91.3, 137 de la Ley 7/2021, de 30 de Octubre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía; y artículos 124.2.b–, 137 y 139.2 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, así como el C.S.V.: (...) Artículo 8 del Real Decreto 60/2010, de 16 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, de la Comunidad Autónoma de Andalucía; junto con Artículo 18 de la Ley Hipotecaria, que en su párrafo primero, establece que “Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro”; y artículo 98 del Reglamento Hipotecario: “El Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley, como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los documentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por al simple inspección de ellos. Del mismo modo apreciará la no expresión, o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad.” “ Artículos 78 a 80 del Real Decreto 1093/97, 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, en relación con el Artículo 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. Por último, Resolución de la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de fecha veinte de Noviembre de dos mil veinticuatro.

Fundamentos de Derecho:

A la vista de lo expuesto he resuelto suspender la inscripción solicitada.

Los defectos se califican de subsanables. No se toma anotación de suspensión por no haberse solicitado.

El asiento de presentación queda prorrogado por sesenta días contados desde la recepción de la notificación de la calificación que precede.

Contra esta calificación, los interesados podrán: (...)

Huelva, a la fecha de firma electrónica. Registrador Titular Asunción Gutiérrez Martínez Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Asunción Gutiérrez Martínez registrador/a titular de Registros Propiedad Huelva CB. CIF: (...) a día nueve de abril del dos mil veinticinco.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don H. W., doña Y. R. y don Y. R interpusieron recurso el día 26 de mayo de 2025 en virtud de escrito en el que, resumidamente, señalaban lo siguiente:

«Primero. Infracción por no aplicación, del principio de jerarquía administrativa tipificado en los artículos 103.1 CE y en el art. 3.1 LRJSP 40/2015, al existir autorización administrativa de rango jerárquico superior autorizando la compraventa, autorización incorporada a la referida escritura. Los dicentes consideran, con el debido respeto a V.I., que se nos vende el pleno dominio de las dos fincas por iguales terceras partes indivisas en régimen de proindiviso en base a la autorización de la compraventa por el Ministerio de Defensa de fecha 08 de enero de 2025 unida a la escritura, (folios IG0696874, vuelto al IG0696874), autorización de rango superior y que subsume en ella cualquier otro requisito de carácter administrativo, siendo de aplicación el principio general del derecho

“Qui potest plis, potest minus” (Quien puede lo más, puede lo menos), por lo que en virtud de dicha autorización, procede la inscripción de la escritura; destacando que sin esa autorización no era posible la compraventa aunque se dispusiera de la licencia municipal o documento administrativo de declaración de innecesariedad de dicha licencia.

El principio de jerarquía recogido en el art. 103.1 CE y en el art. 3.1 LRJSP 40/2015 supone la existencia de un sistema organizativo de estructuración escalonada en el que los órganos superiores dirigen y controlan a los inferiores, el principio de jerarquía establece un orden escalonado para los diferentes órganos de una Administración (jerarquía administrativa, art. 3.1 LRJSP 40/2015) y para las disposiciones administrativas (jerarquía normativa, art. 128,3 Ley 39/2015).

Este principio permite la convalidación de vicios por el superior jerárquico no permite a los órganos inferiores incumplir las órdenes de los órganos superiores jerárquicos, no permite al inferior atacar las resoluciones del superior, ni le es dable acudir a la vía Contencioso-Administrativa para impugnar el acto del superior.

Insistimos en que, además, aun siguiendo el criterio de V.I., podría practicarse la inscripción en base a la autorización militar y mediante la extensión de nota marginal en la que conste la comunicación al Ayuntamiento de Gibralfaró, de la inscripción realizada, en orden a lograr la máxima coordinación urbanística y a los demás efectos pertinentes, salvaguardando de este modo las actuaciones que puedan interesar al derecho del Ayuntamiento de Gibralfaró.

Inaplicación a nuestro supuesto de hecho de la Resolución de 20 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Alcalá la Real a inscribir una escritura de compraventa por cuotas indivisas de una finca rústica, citada en la calificación negativa. El supuesto de hecho de la Resolución de 20 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública citada, es la adquisición por mitad y proindiviso de una finca de Alcalá la Real calificada como de secano, pero sin que fuera exigible una autorización administrativa de rango superior, luego no es aplicable al presente caso, los supuestos de hecho son distintos.

Es más, la argumentación citada en la Resolución de 20/11/2024, es aplicable a nuestro caso, tanto (i) en cuanto a que existe una autorización de rango superior, como (ii) en cuanto a que cabe extender nota marginal en la que conste la comunicación al Ayuntamiento de Gibralfaró, de la inscripción realizada, en orden a lograr la máxima coordinación urbanística y a los demás efectos pertinentes, argumentación que, en esencia, es la siguiente:

“Fundamentos de derecho

2. En el presente expediente se plantea de nuevo la procedencia de la inscripción de una compraventa de una finca rústica en el territorio de Andalucía cuando la misma deriva en una titularidad proindivisa entre varios propietarios. (...)

En el caso de Andalucía, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, entró en vigor el 23 de diciembre de 2021.

No obstante, puede decirse que la nueva ley, con alguna excepción, no altera sustancialmente el régimen de las parcelaciones urbanísticas en Andalucía (...)

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

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

En esa Resolución, 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.

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

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

En concreto, se equipara a la parcelación la transmisión ‘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.

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–.

5. 5. [sic] Este criterio ha sido sostenido reiteradamente por este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los ‘Vistos’).

Y en el mismo sentido, sobre el régimen jurídico aplicable actualmente a la venta de participaciones indivisas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se pronuncia además la Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la Junta de Andalucía, en comunicación circulada al Colegio Notarial

de Andalucía el 24 de junio de 2024, que aunque posterior a la escritura corrobora la doctrina ya sentada por esta Dirección General con anterioridad a ella.

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.

De este modo, no pueden compartirse las alegaciones del recurrente relativas a la ausencia de norma con rango de ley que exija claramente la licencia, no siendo lícita una interpretación extensiva de la norma, pues como se ha expuesto, es la ley autonómica aplicable, desarrollada reglamentariamente, la que, con fundamento en la legislación básica estatal, somete a control administrativo previo determinados negocios jurídicos en los que concurren concretos supuestos objetivos definidos por la propia norma."

En conclusión, la Resolución ratifica la calificación negativa del Registrador porque ésta ha razonado que la presunción de parcelación se deriva de las características urbanísticas de los inmuebles, aportando al expediente los documentos pertinentes, caso diametralmente distinto al presente, en el que la calificación negativa se basa en una mera presunción sin motivación de clase alguna, presunción que puede ser correcta y queda salvaguardada con la extensión de nota marginal ya señalada.

Segundo. Infracción por no aplicación, del artículo 79 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio y concordantes, 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, de conformidad con la Resolución de 22 de julio de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Chiclana de la Frontera n.º 1.

Reiteramos que la Resolución de 20 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Alcalá la Real, no entra a valorar la pertinencia de la extensión de nota marginal porque dicha solicitud no ha sido solicitada, a diferencia de lo que sucede en el presente caso, en el que consta en la propia escritura y en la solicitud presentada en fecha 25 de marzo de 2025; sin embargo sí argumenta sobre su viabilidad y aplicación, conforme se ha expuesto en el motivo precedente que damos por reproducido (ver fundamento de derecho 3.–)

En el supuesto de no estimarse aplicable el motivo primero del recurso, también es factible la inscripción de la escritura de compraventa, extendiéndose nota marginal de haberse practicado la comunicación al Ayuntamiento de Gibraleón, para la salvaguarda de los derechos que le puedan asistir.

Así se pronuncia la Resolución de 22 de julio de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Chiclana de la Frontera n.º 1, que declara (...):

“(…) Pasando a analizar la cuestión central que se plantea, esto es, si concurren elementos suficientes para considerar que se está articulando una parcelación urbanística encubierta, hemos de señalar la concurrencia de determinadas circunstancias en el presente caso.

En primer lugar, la finca está calificada como suelo urbanizable no sectorizado, (...)

En segundo lugar, la finca no se encuentra edificada, lo que es coherente con la situación de urbanizable de la misma lo que dificulta que pueda deducirse la asignación de parcelas individuales a cada cotitular. (...)

En tercer lugar, la venta a distintos propietarios de distintas participaciones indivisas de la finca puede favorecer el desarrollo del sector mediante el ejercicio de su derecho a promover su urbanización (...)

Por lo que atendidas las circunstancias concurrentes en el presente caso como es el hecho de que se trate de suelo urbanizable, que no se encuentre edificado y que no concorra elemento adicional alguno que permitan afirmar la existencia de una distribución fraccionada de parcelas antes de la actuación urbanizadora, el defecto tal y como ha sido formulado no puede mantenerse. (...).

(…) Es decir, la mera venta del pleno dominio de una finca a diversos compradores en proindiviso no es presupuesto suficiente para requerir una intervención administrativa no prevista por la legislación aplicable, siendo necesario justificar motivadamente en la nota de calificación los elementos adicionales concurrentes, no basados en dudas o sospechas, que fundamenten la exigencia de intervención administrativa.

Por lo que el defecto tal y como ha sido formulado no puede ser mantenido.

No obstante, el registrador, en orden a lograr la máxima coordinación urbanística, deberá poner en conocimiento del Ayuntamiento la operación realizada.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación.”

Por todo lo expuesto,

Suplicamos a la Ilma. Sra. registradora de la Propiedad n.º 1 de Huelva que, teniendo por presentado este escrito, con los documentos que se acompañan, se sirva admitirlo, tenga por interpuesto recurso gubernativo frente a la calificación negativa de fecha 09 de abril de 2025 de la Ilma. Sra. Registradora de la Propiedad indicada, en relación a la inscripción de la escritura de compraventa de fecha 30 de enero de 2025 a la que se ha hecho referencia en el presente recurso, dándole la tramitación correspondiente, solicitando de V.I., a la vista del recurso, que rectifique la calificación en los cinco días siguientes a la fecha de entrada en el Registro del presente recurso, accediendo a su inscripción en los términos solicitados, debiendo comunicar su decisión a los recurrentes y, en su caso, al Notario, en los diez días siguientes a contar desde que realizara la inscripción.

Si mantuviera la calificación negativa, procede la formación de expediente conteniendo el título calificado, la calificación efectuada, el recurso, su informe y, en su caso, las alegaciones del Notario, remitiéndolo, bajo su responsabilidad, a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en el inexcusable plazo de cinco días contados desde el siguiente al que hubiera concluido el plazo indicado para la rectificación de la calificación, a cuyo efecto,

Suplicamos a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que tras los trámites oportunos, y con estimación íntegra o sustancial del presente recurso, dicte resolución por la que, modificando la calificación registral negativa, acuerde la inscripción de la escritura de compraventa otorgada en fecha 30 de enero de 2025 ante el Notario de Lepe D. Vicente Francisco Rodríguez Sánchez, con n.º 234 de protocolo, acompañada al presente recurso a favor de los dicentes por iguales terceras partes indivisas, por haberse adquirido en régimen legal de proindiviso, inscripción que puede realizarse, alternativamente,

1. en virtud de la autorización del Ministerio de Defensa unida a la escritura de compraventa.
2. en virtud de la autorización del Ministerio de Defensa unida a la escritura, conjuntamente con la extensión de nota marginal en la que conste la comunicación al Ayuntamiento de Gibraleón, de la inscripción realizada, en orden a lograr la máxima coordinación urbanística y a los demás efectos pertinentes.
3. mediante la extensión de nota marginal en la que conste la comunicación al Ayuntamiento de Gibraleón, de la inscripción realizada, en orden a lograr la máxima coordinación urbanística y a los demás efectos pertinentes.»

IV

La registradora de la Propiedad suscribió informe el día 29 de mayo de 2025 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 de la Ley Hipotecaria; 26 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 91 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía; los artículos 78 y 79 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; 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; 8 del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía; 2.2 y 8.2 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Sentencia del Tribunal Constitucional número 143/2017, de 14 de diciembre; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de marzo y 24 de mayo, 29 de octubre (2.ª) y 3 de diciembre (1.ª) de 2012, 15 de abril de 2013 (2.ª), 4 y 11 (1.ª) de marzo, 22 de abril (2.ª) y 24 de noviembre de 2014, 12 de julio de 2016, 6 de septiembre y 11 y 12 (tres) de diciembre de 2017 y 22 de marzo de 2018, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 14 de abril de 2021 y 22 de julio de 2021.

1. Se discute en este expediente si es o no inscribible una escritura por la que unos cónyuges venden a tres personas el pleno dominio de dos fincas rústicas, que la

compran con carácter privativo, en la proporción de una tercera parte indivisa cada uno de ellos.

La registradora suspende la inscripción al señalar que la transmisión «inter vivos» de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable –tal y como se lleva a cabo en el precedente documento–, tiene la consideración de acto revelador de posible parcelación urbanística, por lo que es necesario aportar la correspondiente licencia urbanística o documento administrativo pertinente.

Los recurrentes se oponen al señalar que existe una autorización militar para la venta de las fincas y no concurre el supuesto objetivo previsto por la norma para imponer un control administrativo previo.

2. Sobre el tratamiento registral de aquellos negocios que, sin aparecer formalmente como división o segregación, pueden presentar indicios de posible parcelación urbanística este Centro Directivo ha tenido ocasión de analizar diversos supuestos en el ámbito de la legislación andaluza, nos remitimos a los fundamentos de la Resoluciones de 22 de julio de 2021 y 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 o la conversión de una comunidad hereditaria en ordinaria mediante sucesivas transmisiones, siempre atendidas el resto de circunstancias concurrentes y de conformidad con la legislación sustantiva aplicable.

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

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

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

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

A su vez, 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».

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.

En el caso de Andalucía, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, entró en vigor el día 23 de diciembre de 2021.

3. El apartado segundo del artículo 26 de la Ley de Suelo estatal dispone que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible

si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

No obstante, esta regla es aplicable no solo a la división o segregación en sentido estricto sino también lo es a la enajenación de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

Señalando a continuación que, en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, lo que incluye aquellos actos equiparados legalmente a los mismos, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

La referencia a la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable supone una remisión a la legislación autonómica aplicable en materia de urbanismo.

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

Recuérdese el Preámbulo del Real Decreto 1093/1997: «(...) 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. Por otra parte, 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 (...)».

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

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

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

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

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

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

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

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

Tal control administrativo materializado en el correspondiente acto de intervención será susceptible de recurso administrativo y judicial, quedando así garantizado el derecho del propietario en los términos exigidos por el Tribunal Constitucional –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.

4. En el caso del presente expediente, se analiza el caso de la compraventa otorgada por los titulares de dos fincas rústicas sitas en el término municipal de Gibraleón (Huelva) a tres compradores que las adquieren en la proporción de una tercera parte indivisa cada uno de ellos.

Las fincas son de secano, colindantes, y cuentan con una superficie de 36 áreas y 89 centiáreas según título, según Catastro, 49 áreas y 46 centiáreas, la descrita en primer lugar, y con 1 hectárea, 74 áreas y 90 centiáreas, la segunda.

En dicho municipio la unidad mínima de cultivo que se fija por resolución de 4 de noviembre de 1996, de la Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales es, en secano, de 2,50 hectáreas y en regadío de 0,25 hectáreas.

Se observa que, en el presente caso, el resultado de dividir idealmente la superficie total de cada finca entre los distintos compradores en su respectiva proporción determina superficies teóricas inferiores a la unidad mínima de cultivo vigente.

Por tanto, puede sostenerse que concurre el supuesto objetivo definido en la ley sustantiva aplicable para justificar la exigencia de previa intervención administrativa en los términos que se han expuesto en los fundamentos anteriores.

Las eventuales alegaciones del recurrente al respecto deberán ventilarse ante el órgano administrativo competente, en este caso, el Ayuntamiento.

Sin que proceda admitir el argumento basado en la obtención de una autorización militar por cuanto la propia Ley 8/1975, de 12 de marzo, dispone que la misma se aplicará sin perjuicio de «las licencias o autorizaciones que, en su caso, y conforme a otras normas vigentes, deban otorgar los Departamentos ministeriales civiles y otros Organismos de la Administración del Estado, provincia o municipio» –cfr. disposición final tercera–.

La indudable trascendencia de esta legislación especial se articula mediante el trámite de informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a la aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional –cfr. disposición adicional segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre–.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación.

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

Madrid, 29 de julio de 2025.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.