

La Reparcelación Inversa en la Comunidad Valenciana Aspectos Jurídicos

I. CONCEPTO: “*deshacer la reparcelación*”

*“acto o negocio jurídico mediante el cual se hace **cesar**, en todo o en parte, la situación jurídica resultante de un proyecto de reparcelación **devolviendo**, en la misma medida, la estructura de propiedad **a su estado originario**”.*

*“**dejar sin efecto** un proyecto de reparcelación, de tal modo que las **fincas adjudicadas** por él **dejen de existir** en la vida jurídica para ser **sustituidas de nuevo por las fincas de origen** o aportadas, volviéndose de este modo a la situación jurídica que había antes de la aprobación del proyecto*

(EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN nº 766 Revista Crítica de Derecho Inmobiliario marzo-abril 2018)

II. REGULACIÓN

PRECEDENTES:

- Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística (LRAU 6/94): Art. 29, 13, C), 1º
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana (LUV 16/2005): Art. 143, 4º, c) 1º
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP): art. 165, f)

Incoar, si se estima oportuno, las actuaciones precisas para acordar una nueva programación del terreno en la que el nuevo urbanizador asuma las obligaciones del antiguo, afectando los bienes y recursos resultantes de la liquidación de la programación cancelada a ejecutar la que la sustituya o, en otro caso, y salvo perjuicio para el interés público o tercero sin culpa, disponer:

*1.º La **devolución de la contribución** a las cargas de urbanización, efectivamente satisfechas y no aplicadas a su destino, a los propietarios de terrenos en los que no se vaya a acometer una nueva programación, **previa modificación por el mismo procedimiento seguido para su adopción de los correspondientes actos administrativos dictados para la ejecución** del programa cancelado*

- Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana: Art. 164 La reversión de la reparcelación.

REGULACION ACTUAL:

- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP). Arts. 172 Y 73.

III. PRESUPUESTO LEGAL: FINALIZACIÓN ANORMAL DEL PROGRAMA: CADUCIDAD Y RESOLUCION DEL PROGRAMA: ARTS. 172 y 173,1 TRLOTUP

Artículo 172. Consecuencias objetivas de la caducidad o resolución del programa de actuación integrada.

Al **RESOLVER** y declarar la **CADUCIDAD** del programa de actuación integrada la administración urbanística actuante **debe** resolver sobre:

- (i) la **reversión** a la situación al momento anterior al **inicio** de la actuación
- (ii) establecer medidas para la **finalización de las obras** de urbanización.

En caso de optar por la **REVERSIÓN**, acordará:

- ☐ **Sin reparcelación aprobada:** clasificación de los terrenos como **suelo no urbanizable**, salvo aquellos en los que, de acuerdo con los criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, considere necesario mantener en su clasificación actual para atender la demanda de suelo en sus diferentes categorías.
- ☐ **Con reparcelación aprobada:** **dejación sin efectos** a través del **procedimiento de reversión** del proceso reparcelatorio.

Salvo perjuicio para el interés público o **terceras personas sin culpa**, se podrá disponer:

- bien la **devolución de la contribución** a las cargas de urbanización, **en metálico o en terrenos**, efectivamente satisfechas y no aplicadas a su destino, a las personas propietarias de terrenos en los que no se vaya a acometer una nueva programación, previa **modificación, por el mismo procedimiento seguido para su adopción, de los correspondientes actos administrativos** dictados para la ejecución del programa de actuación cancelado.
- bien la **compensación** que sea pertinente a las personas propietarias que hayan contribuido a las cargas de urbanización, con cargo a la **ejecución de las garantías** prestadas por el antiguo agente urbanizador, cuando esta proceda.
- En su caso, acordar las medidas necesarias para la **clasificación de los terrenos** de acuerdo con los criterios establecidos en este texto refundido y en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

¿PUEDE REVERTIRSE LA REPARCELACION EN LA GESTIÓN DIRECTA?

Si el presupuesto legal para que pueda revertir la reparcelación es que se declare la **caducidad o se resuelva** el PAI, la pregunta es sí puede aplicarse la reversión cuando se trata de un PAI de gestión directa por la Administración o a través de una empresa pública de suelo (“*CONTRATACIÓN DOMÉSTICA*” (*in house providing*)), porque como ha declarado la Jurisprudencia, en estos casos **no cabe declarar la caducidad ni la resolución** pues en estos casos no existe propiamente un contrato –en los términos propios de la normativa de Contratación Pública– y, por lo tanto, no puede haber resolución del PAI, sino **incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Administración** en cuanto que se comprometió a la ejecución del mismo y no lo ha llevado a efecto.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana nº 587/2019, de 15 de noviembre, recurso de Apelación 276/2017, Ponente D Antonio López Tomás, ECLI :ES.TSJCIV:2009: 5146: “(...) hemos de señalar que entendemos que, cuando la administración asume la gestión directa de una unidad... también asume la responsabilidad derivada de esa gestión y consiguientemente, en la medida en que existe un programa, necesariamente, **han de respetarse los plazos de finalización de la obra, y en consecuencia, la conversión efectiva en solares de los suelos de la actora; de manera que la dilación en la ejecución de la obra urbanizadora, su no terminación tempestiva, cuya ejecución ha asumido la administración, puede generar responsabilidad patrimonial, siempre que existan causas imputables a la administración.**”

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana nº 494/2019, de 30 septiembre de 2019, Recurso de Apelación 397/2016 EDJ 2019/714628 STSJ: Lo que ocurre, es que el supuesto de autos, **NO EXISTE NORMA RESOLUTORIA ALGUNA QUE PODAMOS APLICAR, PORQUE NO EXISTE GESTIÓN INDIRECTA, no existe convenio de la administración autonómica con ningún urbanizador; **no existe ningún tipo de contrato administrativo** celebrado entre la administración y el urbanizador; **ni existe tampoco acto adjudicatario del programa, ni la licitación** pertinente para llegar precisamente a ese acto de adjudicación.**

“En el supuesto de autos, nos encontramos ante una **gestión directa, materializada por la propia administración**, y en consecuencia **NO EXISTE NINGÚN SUPUESTO RESOLUTORIO QUE PUEDA AFECTAR A LA ACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN....”**

“**No nos encontramos ante una ejecución indirecta**, ni consiguientemente, existe el supuesto que se considera adjudicación de programas a terceros que tengan la condición de urbanizador; resulta evidente que **no procede la resolución** del programa que se ha mencionado y consiguientemente, carece de fundamento, desde esta perspectiva, la acción que articulan los actores.”

“Por otra parte, si como hemos visto, no podemos aplicar la pretensión resolutoria al programa que rige la actuación; **mucho menos, podemos aplicar esa pretensión resolutoria por caducidad a unos instrumentos de gestión, tales como la REPARCELACIÓN Y EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN**. Estos dos instrumentos, **no caducan por el paso del tiempo, y permanecen eficaces indefinidamente**. Desde esta perspectiva, también es **improcedente** la acción que ejercita la actora, al demandar la caducidad de la reparcelación y del proyecto de urbanización, **fundada exclusivamente en la tardanza en la ejecución** de la obra urbanizadora, pues está fundada en una **causa, que no afecta al fundamento de la reparcelación, que es equidistributivo**; ni puede considerarse, como causa eficiente para determinar la nulidad del acuerdo de su aprobación.”

“Al mismo tiempo, y en vista del ejercicio de esta acción, resulta evidente que **la única administración que en su caso hubiera sido responsable de la tardanza, sería la administración que asume la gestión directa** del programa”

“Cuando la administración asume la **gestión directa** de una unidad, también **asume la responsabilidad** derivada de esa gestión y consiguientemente, **en la medida en que existe un programa, necesariamente, han de respetarse los plazos de finalización** de la obra, y en consecuencia, **la conversión efectiva** en solares de los suelos de los actores; de manera que, **la dilación** en la ejecución de la obra urbanizadora, su no terminación tempestiva, cuya ejecución ha asumido directamente la administración, **puede generar responsabilidad patrimonial**, a tenor de lo que establece el **artículo 35 de la ley 2/2008 de 20 de junio letra "a"** (hoy art. 48, a) **TRLSRU 7/2015**) porque consideramos que, se produce, siempre que se den los demás requisitos, **"una alteración manifiesta en el ejercicio de la ejecución de la urbanización"**, derivada de **"causas imputables a la administración"**.

En la regulación actual del TRLOTUP se incluyen, entre los supuestos de terminación anormal y de resolución del PAI, los dos siguientes:

- *renuncia de la administración a la programación* (art. 171, 2º, b).
- *Cambio legítimo en los criterios de planeamiento o programación* (art. 171, 3º, b).

Pero entiendo que en ambos casos se sigue refiriendo el legislados a los supuestos de **gestión indirecta** (o por propietarios), por cuando luego establece:

*6. Los **cambios regulados** en las letras a y b del apartado 3 de este artículo se adoptarán previendo las **compensaciones económicas** que, en su caso, procedan a favor del **agente urbanizador o de las personas propietarias**.*

*7. La **renuncia, unilateral de la administración o por mutuo acuerdo**, mediando causa justificada, dará lugar, en la medida procedente, a la **devolución de garantías** y, en su caso, a la **compensación al agente urbanizador**.*

Por lo que podría entenderse que sigue siendo aplicable la doctrina jurisprudencial expuesta.

IV. PROCEDIMIENTO DE REVERSIÓN: ART. 173,4 TRLOTUP

a) *Se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 98 de este texto refundido:*

- ❑ **Legitimación:** solamente podrá ser formulado por la administración actuante, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 86.2 del presente texto refundido *(El proyecto de reparcelación forzosa solamente podrá ser formulado por la administración actuante. Cuando se solicite su tramitación por el agente urbanizador, este, junto con el proyecto técnico que presente, deberá acreditar de manera fehaciente las negociaciones realizadas para alcanzar una reparcelación voluntaria y las razones de su imposibilidad).*
- ❑ **Información pública:** En el plazo máximo de un mes desde el acuerdo de la administración, se remitirá anuncio para la información pública del proyecto de reparcelación forzosa por un plazo mínimo de un mes en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana» y notificación individual a las personas propietarias incluidas en el área reparcelable.
- ❑ **Certificación del registro de la propiedad de dominio y cargas,** previa o simultánea al inicio del período de información pública para acreditar la titularidad y situación de las fincas iniciales, mediante.
- ❑ **Audiencia:** por quince días a: (i) titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y (ii) afectados por modificaciones acordadas tras el período previo y único de información pública.
- ❑ **Modificación del proyecto** de reparcelación derivada de (i) las alegaciones y (ii) requerimientos recíprocos y de pago a fin de extinguir o regularizar proindivisos.
- ❑ **Aprobación:**
 - en el plazo de seis meses desde la fecha de publicación del anuncio en el DOGV. Silencio negativo en gestión indirecta y gestión por las personas propietarias
 - resolución **motivada**, decidiendo sobre todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y todos los aspectos que deba contener el título inscribible.
 - Si la resolución ordena la introducción de **rectificaciones**, estas deberán **expresarse inequívocamente y quedar incorporadas definitivamente** al proyecto de reparcelación, en su aprobación definitiva.
- ❑ **Notificación** a las personas interesadas.
- ❑ **Inscripción registral:** una vez firme en vía administrativa, mediante documento público, notarial o administrativo, que exprese su contenido y acompañado de la acreditación de (i) la práctica de las notificaciones a las personas interesadas y (ii) de haberse pagado o consignado las indemnizaciones de los acreedores netos.

El procedimiento indicado será de aplicación en todos los supuestos de reversión, con independencia de la normativa vigente en la fecha de la aprobación de la reparcelación.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO DE REVERSIÓN: ART. 173,4, b TRLOTUP

□ **Proyecto** en el que:

- Las **fincas iniciales** serán las que se **adjudicaron** en el proyecto de reparcelación aprobado, **incluidos los suelos dotacionales**.
- Las **fincas resultantes** del proyecto de reversión serán las **fincas de origen** aportadas a la reparcelación.

Posibilidad de **regularización de la configuración** de las fincas por razones justificadas.

Técnicamente no parece que el proyecto revista especial complejidad. Los problemas que pueden surgir son sobre todo jurídicos, pero no siempre habrá correlación entre parcelas adjudicadas y de origen:

- terceros adquirentes de buena fe
- minoritarios compensados económicamente
- titulares no adheridos que fueron expropiados
- expulsados del proceso por requerimientos recíprocos de disolución de proindivisos
- titulares de reservas de aprovechamiento por dotacionales ya ejecutados
- arrendatarios, etc.

VI. INTERVENCIÓN DE TITULARES DE DERECHOS Y CARGAS INSCRITOS (ART. 173, 4º, C)

Será **necesaria** la intervención de las personas titulares de **derechos y cargas inscritos**, o cuya existencia conste por **nota al margen en caso de cancelación formal**, sobre las **fincas resultantes de la reparcelación**, para lo que se aportará **certificación registral** acreditativa de dichas titularidades, y se extenderá **nota marginal del inicio** del proceso de reversión

CUESTIÓN: Además de los titulares actuales de derechos y cargas ¿deben intervenir también los **titulares originarios** (no adheridos, minoritarios compensados económicamente, etc) o los que lo eran en la fecha de la aprobación de la reparcelación y han **transmitido con posterioridad** sus parcelas?

Se trata de **interesados en el expediente** por cuanto la reversión de la reparcelación puede afectar sus derechos o legítimos intereses. Por lo que en aplicación del **art. 4, 1, b) de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”) deberían ser notificados para que puedan intervenir en el procedimiento.

VII. TRASLADO DE TITULARIDADES: ART. 173, 4, D)

*En el proyecto de reversión se indicarán las titularidades que **deben trasladarse** desde las fincas de resultado del proyecto de reparcelación a las nuevamente creadas.*

Cuestión: ¿En todos los casos?

□ RETRIBUCIÓN EN SUELO al urbanizador que no ha cumplido con su obligación de urbanizar.

En estos casos, al desaparecer la causa de la retribución –pago de las cargas del PAI- podría entenderse que *desaparece* la retribución en suelo, adjudicándose las parcelas del urbanizador obtenidas en concepto de retribución a los titulares que retribuyeron en suelo.

¿Y si hay un **tercer adquirente de buena fe** (casos en los que no se exigió garantía al urbanizador ni se inscribió la adjudicación con condiciones suspensivas o resolutorias y ha caducado la afección de la carga en el Registro)? ¿Pierde sin más la titularidad por subrogación?

□ Adquisición del EXCEDENTE DE APROVECHAMIENTO MUNICIPAL:

Si la reparcelación se deja sin efecto por caducidad o resolución del PAI, **desaparece la obligación de los propietarios de ceder el excedente de aprovechamiento**. En ese caso, el Ayuntamiento deberá devolver el importe de la compensación económica percibida en su día por la compra del excedente abonándose en la Cuenta de Liquidación al urbanizador.

Pero ¿y si hay un **tercer adquirente del suelo procedente del excedente** de aprovechamiento municipal? Por subrogación, el tercer adquirente será el destinatario de la compensación económica.

¿Y si el precio es distinto? ¿Se produciría un **enriquecimiento injusto** si es superior al de la compra?
¿Habría **responsabilidad** si fuera inferior al de la compra?

□ RESERVAS DE APROVECHAMIENTO O CESIONES ANTICIPADAS DE SUELOS ADSCRITOS QUE YA HAN SIDO EJECUTADOS:

En este caso será imposible la devolución de la parcela de origen al haber desaparecido.

¿Deberá la Administración sustituir la devolución por una indemnización sustitutoria? ¿A qué valor?

VIII. INTEGRACION, POR SUBROGACIÓN, DE TERCEROS ADQUIRENTES: ART. 173, 4º, D)

Las **terceras personas adquirentes** de las fincas resultantes de la reparcelación **se integrarán** en el proceso de reversión, conforme a lo establecido en el **artículo 27.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre:**

1. La transmisión de fincas **no modifica la situación del titular** respecto de los **deberes del propietario conforme a esta ley** y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular **queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario**, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

CUESTIONES:

1ª) ¿La reversión de la reparcelación constituye un deber u obligación del propietario de suelo en el que se tenga que subrogar el adquirente?

Ni la legislación estatal ni la valenciana prevé el deber de los propietarios de suelo afectados por una actuación urbanística de soportar las consecuencias de la reversión de una reparcelación.

Los deberes urbanísticos, cuyo establecimiento compete al legislador estatal al regular el estatuto de la propiedad del suelo, son consecuencia de la **función social** de la propiedad, que está al servicio de las necesidades de la comunidad, cuya satisfacción constituye la razón de la función pública planificadora y urbanizadora. Dichos deberes se imponen como cauce de recuperación de la plusvalía generada con el planeamiento.

Cuando se procede a la reversión de la reparcelación, **no hay función social ni plusvalía que recuperar. Hay fracaso, equivocación** de la Administración, quiebra del urbanizador, crisis económica... **¿Puede entonces obligarse a los titulares afectados a soportar las consecuencias negativas de la reversión de la reparcelación** (pérdida de valor del suelo, devolución de indemnizaciones, reclamaciones de terceros por rescisión de contrato, etc)?

2ª) ¿Puede el tercer adquirente exigir la rescisión del contrato? Difícilmente, porque el apdo. 2º del mismo art. 27 TRLRU 7/2015 sólo prevé la rescisión cuando en las enajenaciones de terrenos, no se haga constar en el correspondiente título:

a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 7.

Además de establecer un plazo máximo de 4 años para la rescisión y para exigir una indemnización.

Por subrogación, el tercer adquirente no podrá oponerse a la reversión de la reparcelación.

Pero **¿está obligado a soportar las consecuencias negativas** derivadas de la misma? Principalmente la pérdida de valor del suelo, que de ser una parcela urbana, conformada con arreglo al plan y edificable –aun cuando deba ser urbanizada-, pasa a una finca rural, con un valor y un uso estrictamente agrícola.

TERCEROS ADQUIRENTES DE BUENA FE:

Dictamen 118/2018 Consell Juridic Consultiu CV Expediente 32/2018: art. 165 bis Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana:

- *La reparcelación es el instrumento que tiene como objeto la transformación urbanística de los terrenos permitiendo su paso de la condición de suelo rural a suelo urbanizado. Por ello, **salvo aquellos supuestos en los que no se haya ejecutado nada de obra ni se hayan realizado actuaciones de tráfico jurídico**, la situación de los propietarios y la de los demás titulares de derechos, que se deriva de la aplicación de la reparcelación, **tiene difícil marcha atrás, siendo muy compleja en un supuesto de desclasificación del suelo**, en el que el proceso sería, como se prevé en el artículo 165 bis, el inverso a la reparcelación; es decir, la reversión de la reparcelación, de forma que de un suelo en proceso de transformación (hacia un suelo urbanizado) se proceda a la vuelta a su condición de suelo rural.*
- *Se establecen las reglas a las que ha de sujetarse el procedimiento de reversión, **dichas reglas no prevén toda la complejidad** que puede derivarse de la vuelta atrás del proceso reparcelatorio. Así, al tiempo de acordar la **posible desclasificación** del suelo una de las cuestiones que deberá analizarse es si los terrenos están o no reparcelados, y **en el caso de que estén reparcelados cómo se van a acomodar al nuevo destino rural** consecuencia de la decisión de desclasificación. Así, al acordar la reversión de la reparcelación habrá que comprobar si el **diseño de los suelos afectados por la reparcelación inversa sirve para un destino completamente diferente, como es el de suelo rural***

- *la reversión de la reparcelación se puede complicar si se ha producido la división de las parcelas de resultado según una parcelación urbanística y se ha procedido a su **venta a terceros de buena fe**.*
- *Debe advertirse, además, que la vuelta de los terrenos a la condición de suelo no urbanizable **implica su sujeción a la normativa que regula dichos suelos, especialmente en relación con el tamaño de la unidad mínima de cultivo, que no coincide con la de la parcela mínima urbana**, lo que suscita el problema de los **posibles proindivisos** o posibilidad de compra de terreno, y el precio que habría de abonarse por ellos (precio de la transacción, el de suelo rural, etc.).*
- *la situación se vuelve más compleja si el **propietario inicial pagó al agente urbanizador en terrenos a través de la reparcelación...** En este supuesto, el **urbanizador podría haber vendido los terrenos a un tercero de buena fe** o puede que se hayan entregado a los **acreedores** del urbanizador en pago de sus deudas.*
- *si se opta por la **desclasificación del suelo** y la consiguiente **reversión** de la reparcelación, qué sucede con estos terceros adquirentes de buena fe, y quién asume la posible diferencia de valor de los terrenos*
- *el procedimiento de reversión de la reparcelación, salvo en supuestos muy concretos, puede dar lugar a un procedimiento complejo, en el que, al final, los costes indemnizatorios deban ser asumidos por la Administración.*

Sentencia del STSJ CV nº 521/2022, de 01/09/2022 RA 145/2020 4417/2022
–Ponente ANDRES BARRAGAN ANDINO: protección terceros adquirentes de buena fe:

SAREB contra la aprobación de proyecto de reparcelación inversa en el término municipal de Sant Mateu. Entre otras pretensiones, se reclama el reconocimiento del derecho a indemnización, con determinación de los responsables de su pago en la correspondiente cuenta de liquidación.

*La **condición de tercero, por ser adquirente posterior** de las parcelas resultantes de la reparcelación previamente aprobada, y la **ausencia de culpa** en la resolución del Programa, determinan, a nuestro criterio, que el acuerdo impugnado **se aprobó sin cumplir el condicionante de no producir perjuicio para tercero sin culpa; no contemplando, por otro lado, mecanismos encaminados a evitar el perjuicio producido por la pérdida de valor** de las parcelas que le son atribuidas a la SAREB tras la aprobación de la reparcelación inversa respecto de las adquiridas resultantes de la reparcelación.*

*Ahora bien, los **principios de proporcionalidad y de conservación** de actos administrativos, conllevarán a que la anulación del acuerdo impugnado lo sea **solo respecto de las parcelas de titularidad de la SAREB, reconociéndosele a ésta su derecho a ser mantenida en la titularidad de las fincas I, J, K, L del proyecto de reparcelación** de la Unidad de Ejecución 04-UE-R del Suelo Urbano de Sant Mateu. Solución más satisfactoria, aunque, sin duda, no perfecta para quien fuera propietario de aquellas parcelas con anterioridad a la aprobación de la reparcelación.*

*Problemática ésta suscitada, necesariamente a abordar por la Administración, y resultante de la complejidad de un procedimiento, el de la reparcelación inversa que, en cuanto **revierte los efectos de los actos administrativos adoptados con ocasión de la aprobación de una reparcelación, mantiene ajenos a dicha versión los efectos de actos privados**, no permitiendo dar solución plena a la pluralidad de supuestos que pueden darse y, **particularmente los referidos a la aparición de terceros adquirentes.***

Problemática que, aparentemente, se mantiene a la vista de la regulación que a la materia ha dado la Ley 1/2019 de reforma de la LOTUP y que se mantiene hoy en el vigente Texto Refundido de 2021 -naturalmente, dado su carácter no novador-, que se remite respecto de la situación de las terceras personas adquirentes de las fincas resultantes de la reparcelación a lo dispuesto en el artículo 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, esto es, a la subrogación del adquirente en los derechos y deberes del anterior propietario; si bien, un aspecto es dicha subrogación encaminada a evitar infracciones de la legalidad urbanística y otro es que en virtud de aquélla puedan verse afectados los derechos económicos de quien adquiere una parcela resultante de una reparcelación y, en consecuencia, deba verse obligado a ser titular de una parcela diferente y de distinto valor a aquélla que adquirió. Situación ésta que, por las razones que acabamos de aducir, sí entendemos amparable en la protección registral derivada del artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

IX. PROPIETARIOS MINORITARIOS COMPENSADOS ECONÓMICAMENTE (ART. 173, 4º, D)

*También **se integrarán** en el proceso de reversión, en su caso, las personas propietarias de fincas iniciales en el proceso reparcelatorio que recibieron una **compensación económica sustitutiva de adjudicación** de finca resultante, por la **insuficiencia de derechos** para recibir adjudicación en parcela, **si no han ingresado** el importe del precio de la compensación **o si mantienen la posesión** de los terrenos.*

CUESTIONES:

1ª) **Sólo** se contempla la integración de los **minoritarios** que fueron indemnizados por sus derechos.

2ª) **No en cualquier caso** sino sólo cuando **no han “ingresado”**: Debe entenderse, por tanto, que si ya cobraron la indemnización no tienen que integrarse. ¿y cuando la indemnización haya sido objeto de **consignación**?

Si no tienen que integrarse, el suelo de origen **se reconocerá a quien asumió el pago** de la indemnización: urbanizador y propietarios excedentarios. O la Administración.

3ª) **Tampoco** se integran cuando han mantenido la **posesión** de los terrenos: ¿qué valor tiene la posesión para determinar la integración?

4ª) ¿sería aplicable **a otros titulares** que también quedaron **excluidos** de la reparcelación?

- no adheridos que fueron expropiados o compensados a través de la CL.
- requeridos para la disolución de proindivisos y que aceptaron vender

X. TITULARIDADES LIMITADAS, DERECHOS Y GRAVÁMENES (ART. 173, 4º, E)

*Se aplicarán las reglas previstas en la normativa básica del Estado relativas al régimen de las **titularidades limitadas** (derechos de tanteo, retracto y opción) y de los **derechos y gravámenes inscritos** en las fincas de origen, considerándose a tal efecto como fincas de origen las de resultado de la reparcelación, y como fincas de resultado las que se adjudiquen en el proyecto de reversión.*

En el caso de hipotecas: al trasladarse a la parcela de origen, su valor no va a cubrir el importe del préstamo hipotecario.

¿**Quién debe soportar las consecuencias en caso de impago**? ¿el acreedor hipotecario? ¿el propietario que solicitó el préstamo y que probablemente no esté en condiciones de devolverlo? Porque en caso de impago, si se ejecuta la hipoteca no va a saldarse la deuda, pudiendo dirigirse el acreedor contra **otros bienes** del deudor.

En este caso la reversión de la reparcelación puede ocasionar un grave quebranto patrimonial al propietario o para el acreedor hipotecario, si aquel no dispone de más bienes.

Dicho quebranto ¿**genera responsabilidad para la Administración**?

XI. CUENTA DE LIQUIDACIÓN (ART. 173, 4º, F)

*El proyecto de reversión contendrá, cuando sea necesario, una cuenta de liquidación con las posibles compensaciones económicas resultantes de la **devolución** de cantidades **abonadas o percibidas** durante la reparcelación.*

Cantidades a devolver:

- **cuotas de urbanización** abonadas por los propietarios
- indemnizaciones por **excesos de adjudicación**, a devolver por propietarios deficitarios –si llegaron a ingresarlas-.
- importes cobrados por titulares requeridos para la **disolución de proindivisos.**
- importes cobrados por **titulares no adheridos**
- **indemnizaciones por destrucción o demoliciones** ya cobradas como saldo neto acreedor y que hay que devolver porque no se van a producir.

CUESTIONES:

1ª) Si los obligados a la devolución **no pueden hacer frente** y el **valor** de la parcela aportada **no es suficiente** ¿puede la Administración ir **contra otros bienes del titular?** **ART. 157,4 TRLOTUP:** “4. La ley **no ampara la responsabilidad personal ilimitada** de la persona propietaria **no urbanizadora** por sus deudas urbanísticas, quien **solo responde con las garantías personales o reales prestadas.**”

2ª) ¿Qué pasa en el caso de que **el urbanizador no pueda devolver** las cuotas y la **garantía** prestada en su día sea **insuficiente**?

¿Y en caso de que se declare en situación de concurso de acreedores?

3ª) ¿Qué pasa en caso de **retribución en suelo**, cuando el urbanizador ha transmitido las parcelas procedentes de la retribución a terceros adquirentes de buena fe? ¿Ha de devolver el equivalente económico? ¿Y si carece de medios?

Art. 159, 4 TRLOTUP: “En el caso de que se tramite la reversión de la reparcelación, se llevará a cabo su **restitución a quienes hubieran retribuido en terrenos.**”

¿RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN?

XII.TITULO INSCRIBIBLE: ART. 173, 4º, G)

g) El acto administrativo de aprobación del procedimiento de reversión, una vez firme en vía administrativa, será el título inscribible en el registro de la propiedad.

Artículo 65,1 TRLSURU 7/2015. Actos inscribibles.

1. Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

*g) Los **actos administrativos** y las sentencias, en ambos casos **firmes**, en que **se declare la anulación** a que se refiere la letra anterior (instrumentos de ordenación urbanística, **de ejecución**, o de actos administrativos de intervención), cuando se concreten en fincas determinadas y **haya participado su titular** en el procedimiento.*

...

*h) **Cualquier otro acto administrativo** que, **en desarrollo** de los instrumentos de ordenación o **ejecución** urbanísticos **modifique**, desde luego o en el futuro, **el dominio o cualquier otro derecho real** sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.*

Doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública

Resolución de 17 de septiembre de 2020: recurso interpuesto contra denegación de cancelación de asientos practicados por inscripción de proyecto de reparcelación.

Supuesto: Se pretende inscribir acuerdo municipal de anulación de un Proyecto de Reparcelación, dejándolo sin efecto, al constatarse infracción del ordenamiento jurídico por razón de la incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física. En el acuerdo se ordenaba al Sr. Registrador la cancelación de todos los asientos practicados por la inscripción de la Reparcelación y la retroacción de todas las actuaciones practicadas con ocasión de la inscripción del citado proyecto, con regreso a la situación jurídica anterior, con restitución de las fincas aportadas.

El sr. Registrador emitió **calificación negativa** por **falta de firmeza** en vía administrativa y por no ser coherente el procedimiento seguido pues encontrándonos ante la **anulación de un acto administrativo firme**, los trámites formalmente previstos para dicha actuación son los recogidos en los artículos 106 y siguientes de la Ley 39/2015, relativos a la **revisión de actos en vía administrativa**, y no el procedimiento ordinario que se ha tramitado en este expediente según lo previsto en el artículo 70 y siguientes de la citada Ley.

La DGSJFP estima el recurso en base a las siguientes **consideraciones:**

- *"la **calificación registral** de los documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad **se extiende** en todo caso a **la competencia** del órgano, a la **congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento** seguido, a las **formalidades extrínsecas** del documento presentado, a los **trámites e incidencias esenciales** del procedimiento, a la relación de éste con el **titular registral** y a los **obstáculos** que surjan del Registro (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario)."*
- *"Esta doctrina debe ponerse **en relación con el artículo 47.1.e)** de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que **sólo admite la nulidad** de aquel acto producido en el seno de un procedimiento administrativo en el que la Administración Pública haya prescindido «total y absolutamente» del procedimiento legalmente establecido. Se requiere, pues, que la **omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial sea ostensible**."*
- *"aplicando esta doctrina al caso objeto de este expediente en el que se pretende la anulación del título de reparcelación inscrito y consecuente cancelación de asientos registrales, resulta **evidente que entra dentro de la calificación del registrador valorar la congruencia** de dicho mandato **con el procedimiento** en que se dicta, y **si éste es el previsto** o uno de los previstos por el legislador para tales efectos."*

- “El presente supuesto plantea un **supuesto problemático** que, pese a su complejidad y trascendencia **ha carecido hasta tiempos recientes de una expresa regulación legal**. Se trata de la denominada «reparcelación inversa» o «reversión de la reparcelación» que se hace necesario formalizar **para dejar sin efecto, por diversas causas, una reparcelación aprobada e inscrita en el Registro de la Propiedad.**”
- “La **complejidad** de la cuestión quedó plasmada en la **Resolución de este Centro Directivo de 6 de julio de 2015** al señalar: «la anulación del proyecto completo **produce unas consecuencias complejísimas y normalmente desproporcionadas** porque con la aprobación del instrumento y su obligada inscripción registral **se habrá producido la mutación jurídico real de las titulares antiguas por las nuevas e incluso, en determinados casos, la adquisición originaria, con repercusiones hipotecarias de importante calado**. Si se anula el proyecto por un problema que afecta a alguna o pocas fincas, los efectos suelen resultar completamente desproporcionados. **Piénsese, en caso de ejecución, en sus consecuencias hipotecarias, de cancelación de las inscripciones de las fincas de resultado no como acto registral autónomo, extinguiendo la entidad hipotecaria, sino dejando sin efecto, al mismo tiempo, la cancelación acordada en su momento respecto de las inscripciones de las fincas de origen**, aportadas, de las que las de resultado constituyen subrogación real y, por lo tanto, continuadoras de las titularidades de dominio y derechos reales existentes al iniciarse el procedimiento de reparcelación. En la práctica, las situaciones que se originan suelen dar lugar a la **apertura de incidentes de imposibilidad de cumplimiento de la sentencia** que se trasforman en nuevos litigios para fijar, primero si la ejecución es de imposible cumplimiento y, si ello es así, para establecer la indemnización correspondiente».
- Esta situación patológica ha motivado la **intervención del legislador** en el caso de Castilla La Mancha y la **Comunidad Valenciana**.
- En **los territorios que carecen de legislación específica**, la falta de una regulación **no debe ser obstáculo para su procedencia** si se articula a través de los **cauces procedimentales oportunos** bien se haga efectiva a través de una **decisión judicial, administrativa o incluso negocial**, si bien ésta última limitada por el estrecho margen que la permite la ordenación urbanística y el Derecho Administrativo -v.gr. ejecución voluntaria de una sentencia judicial.

- Entendemos que, **ante la falta de norma específica**, la reversión de la reparcelación con el objeto de dejar sin efecto un proyecto de reparcelación inscrito, **cuando no es objeto de anulación**, debe articularse a través de **la tramitación de una modificación del proyecto** que, en el caso de la legislación aragonesa aplicable al caso, se somete a los **mismos requisitos procedimentales que su aprobación**.
- Esto es lo que se hace en el expediente objeto de recurso. Se procede a la **modificación de la reparcelación** para no incluir las fincas fuera del sector, **retrotrayendo el expediente al momento de la aportación** de las fincas originarias. En el expediente han **intervenido todos los titulares afectados prestando su conformidad**.
- **Además**, ha habido **sentencia firme en el procedimiento judicial** en el que ha quedado determinado que **no estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho**. En el recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado ... concluyó con sentencia ... que **constató la inexistencia de causa de nulidad de pleno derecho, si bien, dejó constancia de la existencia de una infracción del ordenamiento jurídico**, la desviación del planeamiento, que consecuentemente, sería constitutiva de causa de **mera anulabilidad**.
- **No procede por tanto exigir la revisión de oficio** cuando **no ha habido nulidad de pleno derecho** sino mera anulabilidad, y **además existe conformidad** de los interesados para la subsanación del procedimiento.
- Por tanto, debe reconocerse que, puesto que **cabe la modificación de las situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración, aunque estén inscritas en virtud de un título no administrativo**, «a fortiori» **deberá admitirse la modificación de la situación jurídico-real que esté inscrita en virtud de un título administrativo** si, como antes se dijo, en el correspondiente expediente, éste, **por nueva resolución de la Administración, pierde eficacia, o es alterado**. Para que ello sea posible debe tratarse de expedientes en los que, en efecto, **sea competente** la autoridad administrativa para las correspondientes modificaciones sustantivas (que, por razón del principio de concordancia, han de tener reflejo tabular), y además que en el expediente **se haya cumplido con las garantías legales**, las cuales deben ser **calificadas por el registrador** en la medida que resulta del artículo 99 del Reglamento Hipotecario y, **en particular, la de si el expediente ha sido seguido contra el actual titular registral (cfr. artículo 20 de la Ley Hipotecaria.**”

XIII. REGLA FISCAL DE EXENCIÓN DE ITPAJD Y PLUSVALÍA (ART. 173, 4º, H)

A las transmisiones de terrenos a las que dé lugar el proceso de reversión de la reparcelación les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 23.7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre:

*Art. 23.7 TRLSRU 7/2015: Las **transmisiones** de terrenos a que den lugar las operaciones distributivas de beneficios y cargas por aportación de los propietarios incluidos en la actuación de transformación urbanística, o en virtud de expropiación forzosa, y las adjudicaciones a favor de dichos propietarios en proporción a los terrenos aportados por los mismos, **estarán exentas, con carácter permanente**, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**, y **no tendrán la consideración de transmisiones de dominio** a los efectos de la exacción del **Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana**.*

Excepción:

*Cuando el valor de las parcelas adjudicadas a un propietario **exceda del que proporcionalmente corresponda** a los terrenos aportados por el mismo, se girarán las liquidaciones procedentes en cuanto al exceso.*

XIV. OFRECIMIENTO A LOS PROPIETARIOS DE ASUMIR LA CONDICION DE AGENTE URBANIZADOR(ART. 173, 5)

*Antes de iniciar el proceso de reversión de la reparcelación, la administración urbanística actuante **podrá** ofrecer a las **personas propietarias** la posibilidad de que, en el **plazo de tres meses** desde la notificación, **asuman la condición de agente urbanizador mediante el régimen de gestión por las personas propietarias** previsto en este texto refundido. A estos efectos, el **porcentaje** a que se refiere el artículo 120 de este texto refundido se entenderá referido a la superficie de terrenos incluidos en la reparcelación, **excluidos los suelos dotacionales** (más del 60 por cien de la superficie de los terrenos del ámbito de la actuación, descontados los suelos que ya sean de uso y dominio público, o el 50 por cien de la superficie de los terrenos de la actuación descontados los suelos que ya sean de uso y dominio público y, además, se obtenga la aceptación de los titulares de más del 40 por cien de las parcelas registrales privadas de dicho ámbito).*

CUESTIÓN: Si la reparcelación inversa es consecuencia de la caducidad/resolución y debe acordarse en el acuerdo de declaración de la caducidad o que resuelva el PAI (art. 172 TRLOTUP: *Al resolver y declarar la caducidad del programa de actuación integrada la administración urbanística actuante deberá resolver sobre la reversión a la situación al momento anterior al inicio de la actuación*): ¿Cuándo se otorga el plazo de tres meses? Si aceptan los propietarios ¿**no hay caducidad/resolución, sino cesión imperativa** para el urbanizador –no prevista en la ley-?

XV. OTRAS REGULACIONES AUTONÓMICAS

CASTILLA-LA MANCHA

Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (TRLOTAU)

Decreto 29/2011, de 19/04/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (RAE).

Artículo 59 bis La reversión de la reparcelación

*La reversión de la reparcelación se incoará en aquellos supuestos en que resulte necesario **dejar sin efecto** las determinaciones contenidas en el proyecto de reparcelación definitivamente aprobado debiendo, en todo caso, ajustarse a las siguientes **reglas**:*

- a) Se seguirá el **procedimiento previsto para la reparcelación voluntaria o para la reparcelación forzosa** cuando la Administración actuante la imponga por ser necesaria para la ejecución del planeamiento.*
- b) Se elaborará un **proyecto** en el que las fincas iniciales serán las que se adjudicaron en el proyecto de reparcelación aprobado, incluidos los suelos dotacionales. Las fincas resultantes del proyecto de reversión serán las fincas de origen aportadas a la reparcelación, si bien por razones justificadas, se podrá **regularizar** su configuración.*
- c) Será necesaria la **intervención de los titulares de derechos y cargas inscritos** sobre las fincas resultantes de la reparcelación, para lo que se aportará certificación registral acreditativa de dichas titularidades, y se extenderá nota marginal del inicio del proceso de reversión.*
- d) En el proyecto de reversión se indicarán las **titularidades que deben trasladarse** desde las fincas de resultado del proyecto de reparcelación a las nuevamente creadas. Los terceros adquirentes de las fincas resultantes de la reparcelación se integrarán en el proceso de reversión, conforme a lo establecido en el artículo 27.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.*
- e) Se aplicarán las reglas previstas en la normativa básica del Estado relativas al régimen de las **titularidades limitadas y de los derechos y gravámenes inscritos** en las fincas de origen, considerándose a tal efecto como fincas de origen las de resultado de la reparcelación, y como fincas de resultado las que se adjudiquen en el proyecto de reversión.*
- f) El proyecto de reversión contendrá, cuando sea necesario, una **cuenta de liquidación** con las posibles compensaciones económicas resultantes de la devolución de cantidades abonadas o percibidas durante la reparcelación.*
- g) Será **título inscribible** de la reversión de la parcelación en el Registro de la Propiedad, el previsto para las operaciones de equidistribución de beneficios y cargas en la legislación hipotecaria.*
- h) A las transmisiones de terrenos a los que dé lugar el proceso de reversión de la reparcelación les serán de aplicación las **exenciones y bonificaciones fiscales** que, para los tributos que graven por cualquier concepto los actos jurídicos documentados y las transmisiones patrimoniales, prevean la legislación general, autonómica y local*

CATALUÑA

Anteproyecto de la Ley de Territorio (Llei de Territori) de la Generalitat de Catalunya.

Sección 6. Redistribución forzosa de parcelas

Artículo 187 Definición

1. La redistribución forzosa de parcelas hace referencia a **las operaciones jurídicas necesarias para restituir la formación de fincas afectadas por un proyecto de distribución urbanística a la situación registral anterior** a su inscripción en el Registro de la Propiedad cuando, por **disposición de la ley o por alteración del planeamiento de ordenación del territorio**, los terrenos mencionados resten clasificados como **espacios abiertos**.
2. La redistribución forzosa **también se puede utilizar para restituir la situación registral alterada** por la inscripción en el Registro de Propiedad de una **segregación de fincas constitutiva de una parcelación urbanística ilegal**, respecto de la cual se haya incumplido una **orden urbanística de restauración**.

Artículo 188 Proyecto de redistribución forzosa

1. Mediante los proyectos de redistribución forzosa se llevan a cabo las **operaciones jurídicas** siguientes:

a) La **agrupación** de las fincas comprendidas en el ámbito de un **proyecto de distribución urbanística o de una parcelación urbanística ilegal** y su **división en conformidad con la situación registral anterior** a la inscripción del proyecto de distribución urbanística o de la **segregación** de fincas.

b) La **adjudicación de las fincas restituidas**: 1.º En caso de un proyecto de distribución urbanística, a las personas **propietarias de las parcelas resultantes** y a las personas **propietarias de las fincas aportadas** que, en sustitución de la adjudicación de parcela resultante, recibieron una **compensación en metálico**. 2.º En el caso de **parcelación ilegal**, a las personas **propietarias** respecto de los cuales **se haya dictado la orden de restauración** en proporción a la superficie de las fincas segregadas.

c) La **traslación** a las fincas restituidas de **las cargas inscritas** sobre las parcelas resultantes o segregadas ilegalmente que estén compatibles.

d) La **cancelación o la conversión en un derecho de crédito garantizado**, si procede, **con hipoteca**, de los **derechos o las cargas incompatibles con las fincas restituidas**, según acuerden los titulares activos y pasivos del derecho o carga. La carencia de acuerdo no impide la aprobación e inscripción del proyecto de redistribución forzosa, si bien, **en caso de litigiosidad** sobre la valoración se tiene que inscribir en el Registro de la Propiedad, la **anotación preventiva de la demanda correspondiente**.

e) La determinación de los **importes a satisfacer por los nuevos adjudicatarios** de fincas como consecuencia de haber sido **compensados** en el proyecto de distribución urbanística, por la adjudicación de parcelas resultantes por **defecto** o para **sustituir la carencia de adjudicación por la escasa cuantía de sus derechos**.

Artículo 189 Efectos de la aprobación de los proyectos de redistribución forzosa

1. La aprobación de los proyectos de redistribución forzosa, cuando sea firme en vía administrativa, produce esencialmente los efectos siguientes:

- a) La **subrogación real** de las parcelas inscritas por las **nuevas fincas coincidentes con las originales**.
- b) El **goce de las exenciones tributarias** establecidas por la legislación aplicable.
- c) La **extinción o la transformación de derechos y de cargas**, de acuerdo con la legislación aplicable.

2. Además de los efectos a que hace referencia el apartado 1, en el supuesto del artículo 187.1, la aprobación del proyecto de redistribución forzosa, cuando sea firme en vía administrativa, también computa:

- a) La **transmisión** del derecho de propiedad **a los titulares originales** de los **terrenos cedidos obligatoriamente** a la Administración pública cesionaria, salvo que se acuerde su readquisición.
- b) La **desafectación** de las parcelas inscritas en cuanto a la **garantía real** del cumplimiento de las cargas urbanísticas derivadas de la actuación que motivó la distribución urbanística.

3. Los proyectos de redistribución forzosa **se inscriben en el Registro de la Propiedad** con sujeción a los mismos requisitos establecidos para los proyectos de distribución urbanística