

3. URBANISMO

Incumplimiento de deberes legales, cambio de sistema de actuación y registro de la propiedad

Breach of legal duties, change of implementation system, and land registry

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: el cambio del sistema de actuación por parte de la Administración urbanística en ámbitos sujetos a actuaciones integradas plantea, a los efectos de su constancia en el Registro de la Propiedad, la cuestión de las causas determinantes de tal decisión teniendo en cuenta que no siempre se corresponden con incumplimientos de los deberes y obligaciones propios del sistema y que, además, no todo incumplimiento constituye necesariamente una infracción urbanística

ABSTRACT: *the change of the implementation system by the urban planning authority in areas subject to integrated development actions raises, for the purposes of its record in the Land Registry, the issue of the grounds justifying such a decision, bearing in mind that these grounds do not always stem from breaches of the duties and obligations inherent to the system and that, moreover, not every breach necessarily constitutes a planning infringement*

PALABRAS CLAVE: Sistema de ejecución, sustitución, constancia registral

KEYWORDS: *Implementation system, substitution, registration*

SUMARIO: I. LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015. 1. LOS HECHOS MÁS RELEVANTES DE LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2025. 2. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.—II. ANTECEDENTES DEL MARCO LEGAL AUTONÓMICO SOBRE CUMPLIMIENTO DE DEBERES URBANÍSTICOS. 1. LA SUSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE ACTUACIÓN POR INCUMPLIMIENTO EN LA LEY DEL SUELO DE 1976 Y SU REGLAMENTO DE GESTIÓN DE 1978 POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES Y OBLIGACIONES. 2. LA EXACERBACIÓN DEL RÉGIMEN DE INCUMPLIMIENTO DE DEBERES CON MOTIVO DE LA LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO, DE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO.—III. LA SUSTITUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.—IV. SOBRE

LA CALIFICACIÓN COMO ILÍCITO URBANÍSTICO DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL DE CESIÓN, EQUIDISTRIBUCIÓN Y URBANIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN. 1. ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN. 2. LA DISTINTA NATURALEZA DE LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTE DEL CAMBIO DE SISTEMA.—V. CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LA CONSTANCIA REGISTRAL DEL INCUMPLIMIENTO DE DEBERES Y DEL CAMBIO DE SISTEMA.

I. LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015.

1. LOS HECHOS MÁS RELEVANTES DE LA RESOLUCIÓN DE 1 DE ABRIL DE 2015.

Los hechos sobre los que versa la resolución tienen como punto de partida la práctica en el Registro de la Propiedad de Granada número 2 de la nota marginal prevista en el artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, expresiva de la iniciación del procedimiento reparcelatorio correspondiente al sistema de compensación en desarrollo de un Plan Parcial a la que siguió la inscripción del correspondiente proyecto de compensación.

Siete años después de la anterior inscripción, se presenta en el Registro de la Propiedad un acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Granada por el que se declaran incumplidos los deberes legales y las obligaciones propios del sistema de compensación del ámbito objeto de reparcelación, se acuerda su sustitución por el sistema de cooperación y se da inicio a un procedimiento de infracción urbanística y sanción a causa de dicho incumplimiento.

La presentación del anterior acuerdo, que se realizó con la finalidad de hacer constar en el Registro de la Propiedad el inicio del cambio de sistema, dio lugar a la suspensión de la inscripción por defectos relativos a la necesidad de dar audiencia a los propietarios afectados y a la falta de anotación preventiva de la declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos sobre las fincas de resultado, a la constatación registral del cambio de sistema de actuación urbanística y a la falta de expresión de su firmeza en vía administrativa.

2. LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

La fundamentación de la resolución, que empieza recordando la regulación de los artículos 125 y 126 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en los que se contempla la posibilidad de sustituir el sistema de compensación por el de cooperación por incumplimiento de los plazos o dificultades planteadas por los propietarios que pongan en peligro la ejecución de una determinada actuación urbanística, destaca a continuación que tal sustitución ha de venir precedida de la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo del que resulte el efectivo incumplimiento de los deberes y obligaciones del sistema de compensación (artículos 109 y 110).

Si bien con la ausencia del desarrollo reglamentario al que se remitía el artículo 110, así resulta de la previsión por el artículo 109.2 de la declaración de incumplimiento como presupuesto del cambio de sistema, lo cual exige la audiencia previa

de los propietarios afectados a fin de precisar su alcance y los deberes pendientes, incluyendo entre estos los que pudieran referirse a las obras de urbanización y edificación. Resalta al efecto la resolución la relevancia del trámite de audiencia al disponer el artículo 109.1 que en él *“habrá de oírse a todos los propietarios afectados”*.

Dice al respecto la resolución que, *“en esencia, el procedimiento de sustitución del sistema de compensación por el de cooperación”* es susceptible de iniciarse de oficio o a instancia de parte, requiriendo este segundo supuesto la verificación por la Administración del cumplimiento de los requisitos legales, el requerimiento de subsanación de la solicitud cuando fuera preciso y la comprobación de la existencia del incumplimiento, pudiendo presentar los interesados alegaciones, aportar documentos y solicitar la práctica de la prueba.

Tras exponer la resolución el régimen de calificación del documento administrativo en relación con el examen de los trámites esenciales del procedimiento para comprobar el cumplimiento de las garantías establecidas en el ordenamiento para los particulares conforme a lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario respecto de, *“entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y los obstáculos que surjan del Registro”*, se ocupa aquella del alcance de la afirmación del Ayuntamiento sobre la tramitación del procedimiento de declaración de incumplimiento de deberes y obligaciones del sistema de compensación y su sustitución por el de cooperación teniendo en cuenta a la totalidad de los propietarios afectados incluidos en la unidad de ejecución a fecha de inicio del mismo.

A tal fin, la resolución destaca que el Ayuntamiento no instó la constancia registral del inicio del expediente para la declaración del incumplimiento de los deberes urbanísticos inherentes al sistema de compensación y no solicitó certificación registral de dominio y cargas de las fincas incluidas en la unidad objeto de reparcelación mediante el sistema de compensación, por lo cual *“tampoco se practicó ningún asiento, ya fuera de nota marginal o de anotación preventiva, que cumpliera la finalidad legal de que los ulteriores titulares registrales que accedieran al registro con posterioridad a tal constancia registral pudieran entenderse legalmente notificados, por virtud del mismo contenido del Registro, de la iniciación de tal expediente”*.

De lo anterior se desprende, dice la resolución, la insuficiencia de la afirmación del Ayuntamiento según la cual fueron tenidos en cuenta la totalidad de los propietarios al inicio del expediente *“pues los titulares registrales que debieron haber sido notificados, para salvaguardia de sus derechos, no son sólo los propietarios, sino también los demás titulares de otros derechos reales inscritos o anotados en el registro, como tampoco debieron ser sólo los existentes al inicio del expediente, sino también, precisamente por la falta de constancia registral del inicio del mismo, todos los que ulteriormente hubieran accedido al Registro y con anterioridad a la presentación del documento ahora calificado negativamente”*.

Adicionalmente, la resolución plantea si el procedimiento de incumplimiento de deberes legales y obligaciones inherentes al sistema de compensación *“debe tener o no reflejo registral de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997”*, lo cual responde afirmativamente a partir de las dos siguientes consideraciones:

- a) Se destaca, en primer lugar, que la expresión “disciplina urbanística” de los artículos 51.1.c del texto refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008 (actual artículo 65.1.c del TRLSRU de 30 de octubre de 2015) y 56 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, *“debe ser objeto de interpretación en el sentido amplio que tiene en el lenguaje urbanístico comprendiendo tanto los expedientes relativos a medidas de protección de la legalidad urbanística como los expedientes disciplinarios por infracción urbanística propiamente dicha”*.
- b) En segundo lugar, la resolución hace referencia al régimen de venta y sustitución forzosa cuya regulación vigente figura en los artículos 49 y 50 del TRLSRU de 30 de octubre de 2015 a fin de destacar que el primero *“habilita a la Administración actuante para llevar a cabo las actuaciones previstas en el citado precepto en caso de «incumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley»”, cuya declaración es “requisito previo y esencial para solicitar su constancia registral”* por nota al margen de la última inscripción de dominio.

En otro orden, la resolución establece la diferenciación entre el reflejo registral de la declaración de incumplimiento de deberes y obligaciones y el correspondiente al cambio de sistema de compensación por el de cooperación.

En el primer caso el reflejo registral se efectúa mediante nota marginal con los efectos del artículo 73 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, lo que quiere decir que *“tales notas no surtirán otro efecto que el de dar a conocer, a quien consulte el contenido del Registro de la Propiedad, la situación urbanística de la finca en el momento a que se refiera el título que las origine, salvo los casos en que la legislación aplicable prevea un efecto distinto”*.

En el segundo caso también constará por nota marginal si bien con el alcance dispuesto en el artículo 5 del mismo Real Decreto 1083/1997 por referencia a la aplicación del sistema de cooperación con arreglo en todo caso a la inscripción posterior del proyecto de reparcelación de acuerdo con los artículos 19 y 20 siguientes.

Finalmente, la resolución se ocupa de dos cuestiones adicionales como son, de un lado, la viabilidad de la sustitución del sistema de compensación por el de cooperación cuando habiéndose inscrito el proyecto de reparcelación quedaran todavía por cumplir deberes urbanísticos en ejecución del planeamiento como es el caso de *“los deberes de llevar a cabo materialmente y costear las obras de urbanización”* y, de otro, la necesidad de que la constancia registral de dicha sustitución haya de referirse a la totalidad de las fincas del correspondiente ámbito reparcelatorio incluidas las parcelas de resultado afectas a redes públicas así como aquellas otras en las que se localiza el aprovechamiento que corresponde a la Administración por ministerio de la ley.

II. ANTECEDENTES DEL MARCO LEGAL AUTONÓMICO SOBRE CUMPLIMIENTO DE DEBERES URBANÍSTICOS.

1. LA SUSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE ACTUACIÓN EN LA LEY DEL SUELO DE 1976 Y SU REGLAMENTO DE GESTIÓN DE 1978 POR INCUMPLIMIENTO DE DEBERES Y OBLIGACIONES.

La previsión por parte de la legislación urbanística del cambio de sistema de actuación por incumplimiento de obligaciones por los propietarios de suelo estuvo inicialmente prevista en los artículos 119.4 de la Ley del Suelo de 1976 y

156 del Reglamento de Gestión Urbanística referida al sistema de expropiación como sustituto del de compensación o relación a las obligaciones propias de la Junta de Compensación o del propietario único, lo que así expresaba el segundo de los artículos citados precisando que su declaración había de tener lugar *“previo expediente en el que se señalen las causas del incumplimiento y se dé audiencia a la Junta o al propietario único”*.

Los artículos 158.2 y 183 siguientes contemplaban igualmente la sustitución del sistema de compensación no sólo por el de expropiación sino también por el de cooperación cuando la Junta de Compensación incurriera, según expresaba el segundo de dichos artículos, en infracciones calificadas *“de graves según lo preceptuado en la Ley”*, considerando como tales el artículo 227 de la Ley del Suelo de 1976 las *“que constituyan incumplimiento de las normas relativas a parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcela”*.

Según lo anterior, aun cuando el Reglamento de Gestión Urbanística configuró como causa para el cambio del sistema de compensación la comisión de infracciones graves, ninguno de los hechos tipificados como tales por la Ley del Suelo de 1976 era posible relacionarlo con las obligaciones propias del sistema de compensación al estar principalmente previstas en relación con el proceso edificatorio.

2. LA EXACERBACIÓN DEL RÉGIMEN DE INCUMPLIMIENTO DE DEBERES CON MOTIVO DE LA LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO, DE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO.

Justificado por un marco legal entonces vigente considerado como *“insuficiente por la excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación, y por la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas”* (apartado I del Preámbulo), la Ley 8/1990, de 25 de julio, instauró un sistema por el que, ante tal *“incumplimiento de la función social de la propiedad”*, se impedía la adquisición de las facultades de urbanización y materialización del aprovechamiento acudiendo a la expropiación forzosa o, de decidirlo así la Administración, al régimen de venta forzosa.

Así se efectuó supeditando la valoración de los bienes expropiados o sujetos a venta forzosa a *“las facultades urbanísticas efectivamente adquiridas en el momento de producirse el incumplimiento”*.

La operatividad del anterior esquema quedaba así ligada al cumplimiento en plazo de los deberes de urbanización, cesión y equidistribución como condición para la consolidación del derecho a urbanizar, la solicitud de licencia de edificación para poder patrimonializar el aprovechamiento correspondiente y de edificación en plazo para consolidar el derecho a edificar, llegando el propietario a ver reducido su derecho al aprovechamiento hasta el 50 por 100 en suelo urbanizable programado y el 75 por 100 en suelo urbano.

Tal reducción tenía lugar en caso de incumplimiento de los plazos previstos en el planeamiento o, en su defecto, en la propia Ley, los cuales, justificadamente

representativos de lo que vino a llamarse como urbanismo a toque de corneta, eran de tres y dos años en relación con los deberes de cesión, equidistribución y urbanización respectivamente para suelo urbanizable y suelo urbano, de dos años para la conversión de la parcela en solar y de un año para solicitar licencia de edificación.

En todos los anteriores supuestos la declaración de incumplimiento debía ir necesariamente precedida de la correspondiente audiencia del interesado y, en todo caso, se trataba de una declaración igualmente sometida a plazo de tal modo que, a falta de notificación del expediente de incumplimiento de deberes urbanísticos, los propietarios mantenían el derecho a iniciar o proseguir el proceso de urbanización y edificación adquiriendo las correspondientes facultades en orden a la patrimonialización del derecho a edificar.

A su vez y salvando los drásticos efectos ligados al incumplimiento de los deberes en el rígido marco temporal señalado consistentes en la reducción del aprovechamiento susceptible de apropiación, el condicionamiento de la *“patrimonialización de la edificabilidad”* a su *“realización efectiva”* conforme *“al cumplimiento de los deberes y cargas propias del régimen que corresponda”* ha sido en todo caso una constante en la legislación en materia de suelo y urbanismo tal y como actualmente continúa contemplando el artículo 11.2 del TRLSRU.

Por lo demás, el anterior esquema era igualmente aplicable en relación con el desarrollo de los sistemas de ejecución al prever la Ley del Suelo de 1992 la sustitución, en caso de incumplimiento de los correspondientes plazos, de los que denominaba *“sistemas de gestión privada”* por *“otro de gestión pública”* que, de ser el de expropiación, llevaba igualmente aparejada una reducción de su valor urbanístico a efectos de determinación del justiprecio conforme a los porcentajes antes indicados.

III. LA SUSTITUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

Siguiendo la estela de la anterior legislación estatal y respecto de aquellas Comunidades Autónomas en las que se mantiene la regulación de la ejecución del planeamiento para las actuaciones integradas mediante sistemas de ejecución, las leyes autonómicas prevén su sustitución siempre desde sistemas de carácter privado hacia sistemas públicos cuando se dan los supuestos de incumplimiento de deberes en ellas previstos.

De las Leyes que forman parte de este primer bloque y que se pronuncian sobre esta cuestión se destacan las siguientes por ser las más levantes en cuanto contienen particularidades al respecto:

- a) La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, contempla el cambio del sistema de compensación por incumplimiento de plazos tanto en el caso de que no estuviera establecido, lo que no parece tener sentido pues no se ve cómo sustituir un sistema no establecido previamente, como en el caso de que sí estuviera establecido, siendo el sistema sustituto uno público en el primer

caso o una modalidad de gestión indirecta, sustitución del agente urbanizador o también un sistema público en el segundo (artículo 104.1 y 2). En cuanto al incumplimiento como presupuesto del cambio de sistema, su declaración exige la tramitación de un procedimiento con sometimiento a información pública y audiencia a los propietarios afectados (artículo 104.3) sin plantear constancia registral alguna ni de tal declaración ni del nuevo modo de gestión elegido en sustitución del sistema de compensación.

Por otro lado, la ley andaluza no identifica el incumplimiento de los plazos del sistema de compensación como infracción urbanística, con lo cual quedaría más bien comprendida, en los mismos términos previstos en el Preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, como un supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad al que, sin perjuicio de lo que resulta de la legislación estatal, no sería propiamente de aplicación la regla común prevista en su artículo 159.2 sobre la constancia registral del inicio de un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada.

Finalmente y salvo en el caso del sistema de compensación ya establecido cuya sustitución sólo es posible por el ya aludido incumplimiento de plazos y, además, por poner los propietarios en peligro la ejecución de la actuación, la concurrencia de un incumplimiento no es condición necesaria para el cambio de sistema pues, como dice el artículo 100.3, basta a tal fin con que el acuerdo correspondiente se adopte *“de manera justificada”*.

- b) El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de 22 de abril de 2004, del Principado de Asturias, tiene un alcance análogo al anterior en cuanto a las reglas de procedimiento, incluyendo la sujeción al trámite de información pública por la remisión a la aplicación del procedimiento de delimitación de unidades de actuación.

Adicionalmente, amplía los supuestos legitimadores del cambio de sistema pues, además de los correspondientes a incumplimientos graves del Proyecto de Actuación, prevé también como presupuesto la existencia de grandes dificultades para su cumplimiento, y, como particularidad relevante a los efectos del presente comentario, califica como infracción urbanística grave *“los incumplimientos en materia de gestión urbanística”*, lo que situaría esta actuación en el ámbito de aplicación de los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

- c) El texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, de 8 de julio de 2014, se limita a prever el cambio de sistema por el transcurso de los plazos fijados en el planeamiento conforme al procedimiento de aprobación de los estudios de detalle, lo cual procederá si el Ayuntamiento lo considerara ajustado al interés público *“sin perjuicio de las penalizaciones y otras medidas que pudieran proceder”*.

La anterior previsión se recoge igualmente en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, si bien con

una adición realmente singular pues la admisión del cambio del sistema de compensación por incumplimiento en plazo de los deberes legales imputable a los propietarios de suelo dice el apartado 3 de su artículo 132 que *“no regirá (...) cuando (...) fuera imputable a la Administración actuante”*.

Curiosa diferente vara de medir las consecuencias del incumplimiento según quién sea su causante al permitir su consolidación cuando corresponde a la Administración sin habilitar fórmula alguna de corrección como podría ser, por ejemplo, el carácter vinculante de una posible iniciativa privada precisamente para salvaguardar, como reconocen todas las leyes incluso al referirlo a la fase de gestión, el cumplimiento efectivo de la función social de la propiedad

- d) De la Ley 5/2022, de 15 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo, de Cantabria, cabe destacar la referencia general al cambio de sistema de gestión privada sin hacer mención ni al sistema sustituido ni al que le sustituye, expresando únicamente como causa su falta de desarrollo conforme a lo previsto en el planeamiento o, en su defecto, por el transcurso del plazo de cuatro años desde la delimitación de la unidad de actuación sin que se hubiera concluido la urbanización la ejecución (artículo 158.2).

No obstante, más adelante la propia Ley concreta el supuesto de cambio de sistema de compensación a cooperación en caso de incurrir, dicho de forma genérica, en *“incumplimientos”* (artículo 172), cambio que comporta *“la anotación de la aplicación de dicho sistema en las inscripciones registrales de las fincas comprendidas en su ámbito”* (artículo 173.1).

- e) La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, de Castilla y León contempla la sustitución del sistema por incumplimiento de plazos, por la pérdida por el urbanizador de las condiciones que le hubieran habilitado para serlo o por su solicitud por concurrir las circunstancias para el desarrollo del ámbito por otro sistema.

Lo anterior, no obstante, siempre que concurren determinadas condiciones entre las que destaca la garantía a los propietarios no responsables del incumplimiento de los derechos vinculados a la gestión urbanística, lo que en el caso de que el nuevo sistema fuera el de expropiación supone la aplicación para ellos del régimen sobre liberación de expropiaciones.

- f) En el caso del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, de 3 de agosto de 2010, su artículo 110 se refiere a la utilización de la expropiación forzosa por razones urbanísticas, entre otras por el incumplimiento de la función social de la propiedad con motivo, a su vez, de la falta de cumplimiento de los deberes que comportan las diversas modalidades del sistema de reparcelación.

Con un alcance análogo se pronuncian la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia y la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

- g) La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, contempla una supuesto inédito en la legislación autonómica que, más allá en todo caso de su posible articulación aun en tal situación, consiste en la posible sus-

titución del sistema de compensación no por razón del incumplimiento de los plazos de ejecución o de los deberes propios del mismo sino por la falta de iniciativa para su aplicación cuando los propietarios ejercitaran su derecho a no participar en el proceso de gestión, lo que es posible conforme al carácter voluntario del sistema.

- h) La Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, contempla la sustitución del sistema de compensación por uno de ejecución pública por desistimiento de la iniciativa beneficiaria de la ejecución, por el transcurso del doble de los plazos previstos en ella sin llevar a cabo la iniciativa para la aplicación del sistema, por el incumplimiento de los deberes, obligaciones y compromisos del sistema de compensación cuando con ello se impidiera o dificultara la conclusión de la ejecución del planeamiento con grave perjuicio para el interés público o para los intereses de terceros y por la comisión, en el curso de la actividad de ejecución, de una infracción urbanística muy grave o de dos o más infracciones graves (artículo 103). En correspondencia con este último supuesto, considera como infracción grave los incumplimientos, con ocasión de la ejecución del planeamiento, de los deberes y obligaciones legales (artículo 204.3.c).
- i) El texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 26 de julio de 2017, reitera lo ya advertido respecto de las leyes catalana y murciana en relación con la aplicación de la expropiación forzosa en caso de incumplimiento de los deberes propios de la fase de ejecución del planeamiento y añade, como se ha señalado que hace la asturiana, la consideración de los incumplimientos en materia de gestión como infracciones graves, salvo que fueran subsanados tras el primer requerimiento de la Administración, supuesto en el que tendrían la consideración de leves (artículo 125.6).

IV. SOBRE LA CALIFICACIÓN COMO ILÍCITO URBANÍSTICO DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL DE CESIÓN, EQUIDISTRIBUCIÓN Y URBANIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN.

1. ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN.

Según resulta del apartado precedente, el legislador autonómico no se manifiesta de modo uniforme en el tratamiento de los supuestos determinantes del posible cambio de sistema de ejecución del planeamiento de uno de carácter privado por uno público.

Así, mientras en algunos supuestos limita tal justificación al incumplimiento de los plazos previstos en la ley o en el planeamiento apelando a la necesidad de garantizar la función social de la propiedad como principio justificador, en otros se añaden los incumplimientos producidos en el curso de la fase de ejecución del planeamiento en cuanto se refiere a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización conforme a su consideración como ilícitos urbanísticos cuya resolución ha de tener lugar en el ámbito de las normas propias de la disciplina urbanística.

A este respecto, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, se planteó por la doctrina¹ la consideración de los incumplimientos como un acto de gravamen impuesto por una autoridad administrativa dictado *“con finalidad represiva”* al tratarse de *“un comportamiento que se considera reprobable y contrario a Derecho”* como respuesta *“a la realización de un ilícito”*, a partir de lo cual se concluía afirmando que *“la expropiación por incumplimiento (...) es una medida de carácter sancionador”*.

Frente a lo anterior, la asimilación del término expropiación-sanción deducido de la citada Ley con la concurrencia de un ilícito fue considerada según un sentido meramente analógico que incluso exigiría matizar la extensión de la tipificación como infracción urbanística del incumplimiento de los deberes y obligaciones propios de un sistema de ejecución privado actualmente presente en parte de la legislación autonómica según queda expuesto.

Tal sentido meramente analógico fue, en efecto, apreciado a partir de las siguientes consideraciones²:

- a) Por cuanto, en el específico contexto de dicha Ley, para que la asimilación fuera procedente, *“tendría que existir formalmente una tipificación legal, que no existe en el capítulo de las infracciones, y a la que no pueden equipararse los mandatos contenidos en la Ley sobre los deberes”*.
- b) Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 305/1993, de 25 de octubre, señaló cómo en su propia doctrina venía recordando que *“el derecho fundamental contenido en el art. 25.1 de la C.E., extensible al ordenamiento administrativo sancionador, incorpora una doble garantía: la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en el dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora. De ahí que este Tribunal haya señalado que, si bien el alcance de la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 no puede ser tan riguroso en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto —bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter, en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987)— no lo es menos que aquel precepto constitucional determina «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (STC 77/1983), habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan». En definitiva, el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de Ley, sin que sea*

posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente pre-determinado o delimitado por otra norma de rango legal”.

- c) Junto a ello, la Sentencia del Tribunal Constitucional 319/1993, de 27 de octubre, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, se planteó, con validez plena a los presentes efectos aun cuando se refiere al ámbito agrario, si *“la afirmación expresa de (que) la llamada «expropiación-sanción» por incumplimiento de la función social de la propiedad supone, en efecto, una «sanción» en el sentido del citado art. 25.1 (y) que queda sujeta, por lo mismo, a las exigencias (lex scripta, praevia y certa) de él derivadas”*, señalando al respecto que *“con la expresión «sanción» (expropiación-sanción», en expresión doctrinal de cierto arraigo) a las expropiaciones por «incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra» no prejuzga, por sí sola, la cuestión de si este tipo especial de expropiaciones merece la calificación jurídico-constitucional de «sanción» a los efectos de lo establecido en el art. 25.1 C.E.”.*
- d) A su vez, la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 no contemplaba una aplicación ni general ni automática de la declaración de incumplimiento allí donde se superaban los plazos previstos por el planeamiento o, en su defecto, los contemplados en ella, permitiendo de este modo que la Administración tolerara indefinidamente el estado de incumplimiento sin anudar de modo imperativo reacción alguna frente al comportamiento ilícito del infractor contraviniendo el deber de promover la restauración del orden urbanístico perturbado como efecto inherente a toda infracción.
- e) Por fin, la coherencia de la calificación del incumplimiento como infracción había de llevar a la aplicación de los correspondientes efectos favorables al infractor como es el caso de la prescripción.

2. LA DISTINTA NATURALEZA DE LAS CIRCUNSTANCIAS DETERMINANTES DEL CAMBIO DE SISTEMA Y SUS EFECTOS.

La distinción de las posibles circunstancias que pueden dar lugar a la sustitución de un sistema privado de ejecución por otro de carácter público resulta pertinente en cuanto, en función de cuál sea su alcance, puede resultar justificada la aplicación de unas consecuencias de distinto régimen.

Así, por ejemplo, estando elegido el sistema de ejecución desde un instrumento de planeamiento, no parece que deba tener iguales efectos que se atienda a fenómenos tan dispares como pueden ser la falta de formalización de la iniciativa para su aplicación como expresión de la libre decisión de los propietarios de no protagonizar su ejecución por tratarse de un sistema caracterizado por operar *inter volentes*, la falta de constitución de la Junta de Compensación después de tal formalización, una defectuosa confección del proyecto de reparcelación que imposibilitara la equidistribución, el incumplimiento del deber legal de urbanizar en plazo en un contexto de crisis económica o la efectiva ejecución de las obras de urbanización apartándose del planeamiento urbanístico.

La unificación de tales fenómenos a fin de atribuirles unas consecuencias de igual naturaleza resulta claramente inadecuada pues así como en el primero ni siquiera puede decirse que exista incumplimiento, difícilmente puede entenderse que, salvo el último, los restantes debieran ser constitutivos de una infracción urbanística por asimilación a la ejecución de obras de edificación en contra del planeamiento.

V. CONSIDERACIÓN FINAL SOBRE LA CONSTANCIA REGISTRAL DEL INCUMPLIMIENTO DE DEBERES Y DEL CAMBIO DE SITEMA

Según se dice al inicio de este comentario, de la resolución de 1 de abril de 2015 resulta que la sustitución del sistema de compensación por un sistema de carácter público por incumplimiento de los deberes legales y las obligaciones propias de tal sistema exige la previa tramitación del correspondiente procedimiento administrativo con audiencia de los propietarios y titulares de otros derechos reales afectados del que resulte tal incumplimiento y de cuyo inicio se deje constancia registral informando a los titulares posteriores de su tramitación.

A tal fin la resolución invoca una interpretación extensiva de la expresión “*disciplina urbanística*” comprensiva de los expedientes sobre medidas de protección de la legalidad urbanística y de los disciplinarios por infracción urbanística propiamente dicha, lo que así realiza a fin de concluir con la integración en tal expresión de los incumplimientos de deberes legales y obligaciones inherentes al sistema de actuación a los efectos de la aplicación de lo previsto en los artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, para las anotaciones preventivas dictadas en los procedimientos administrativos de disciplina urbanística.

De este modo, la resolución, que acierta al situar en un mismo plano jurídico a los expedientes sobre medidas de protección de la legalidad urbanística alterada y a los disciplinarios³, al remitirse de manera indiferenciada a los referidos artículos 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, a los efectos de la constancia registral de los incumplimientos de los deberes y obligaciones en el caso de las actuaciones sistemáticas omite que no todo incumplimiento puede ser calificado como infracción urbanística de acuerdo con lo expuesto en el apartado precedente.

Concluir que, por ejemplo, el mero transcurso del plazo de terminación de las obras de urbanización previsto en el planeamiento, más allá de que pudiera determinar una decisión de cambio de sistema de actuación, constituya un incumplimiento encuadrable en el marco de la disciplina urbanística no parece del todo correcto según lo ya expuesto sin perjuicio de aquellos supuestos en que la propia norma pudiera llegar a tipificarlo como infracción urbanística.

En este sentido, la apelación por la propia resolución a los artículos 49 y 50 del TRLSRU, los cuales, aunque referidos en particular a la venta y sustitución forzosa, se refieren al incumplimiento de los deberes legales y a la constancia registral de la resolución declaratoria del incumplimiento por nota al margen de la última inscripción de dominio resulta más acorde con aquellos supuestos de

incumplimientos ya advertidos cuya integración en el ámbito de la disciplina urbanística no resulta posible.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- RDGRN de 1 de abril de 2025
- RDGRN de 11 de junio de 2012
- STC 319/1993, de 27 de octubre
- STC 305/1993, de 25 de octubre

NOTAS

¹ Suay Rincón, J., La expropiación por incumplimiento en la nueva Ley del Suelo. Su carácter sancionador y sus consecuencias jurídicas, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 123, págs. 71 y siguientes.

² Laso Martínez, J. L. y Laso Baeza. V., El aprovechamiento urbanístico, Ed. Marcial Pons, 1995, págs. 275 y 276.

³ La unificación de los expedientes de restauración de la legalidad y disciplinarios bajo el concepto genérico de disciplina urbanística, en el caso de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la regulación sobre el régimen de protección de la legalidad y sancionador se regula en los Capítulos II y III del Título V denominado "Disciplina urbanística". El mismo criterio es seguido, entre otras, en las leyes andaluza (Título III), aragonesa (Título VI), cántabra (Título VI), etc.