

3. URBANISMO

El carácter obligatorio de la inscripción del Proyecto de Compensación y la exigibilidad de su cumplimiento a las Juntas de Compensación

The compulsory registration of the Plot Re-division Project and its enforceability to the Compensation Board

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: Frente a la posición mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su reciente sentencia de 20 de junio de 2017 según la cual la regla general del carácter no constitutivo de la inscripción determina que no sea obligación de las Juntas de Compensación procurar la inscripción de los Proyectos de Compensación, resulta preciso destacar la falsa disyuntiva que encierra pues mientras tal carácter no constitutivo se refiere a la existencia del derecho, la obligatoriedad de la inscripción supone una excepción al principio de inscripción voluntaria que es susceptible de concurrir por su previsión legal, por exigencias vinculadas a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y por la presencia de razones de interés público que así lo demanden, lo que se da en general en el caso de los instrumentos reparcelatorios y, en particular, en el de los Proyectos de Compensación con la consiguiente consecuencia de extender el deber de las Juntas de Compensación también al de alcanzar su inscripción.

ABSTRACT: Faced with the position maintained by the Superior Court of Justice of Madrid in its recent sentence of June 20, 2017, according to which the general rule of the non-constitutive nature of the registration determines that it is not an obligation of the Compensation Boards to seek the registration of Plot Redivision Projects, it is necessary to highlight the false disjunctive that it contains because while this non-constitutive character refers to the existence of the right, the obligatory nature of the registration supposes an exception to the principle of voluntary registration that may concur because of its construction by the law, for requirements related to the legal certainty of the real estate traffic and the presence of public interest reasons, and it happens so in the case of plot redivision instruments and, in particular, in the case of Compensation Projects, with the consequence of extending the duty of the Compensation Boards also to reach their registration.

PALABRAS CLAVE: Inscripción. Constitutiva. Obligatoria. Voluntaria. Junta de compensación. Proyecto de reparcelación.

KEY WORDS: Registration. Constitutive. Compulsory. Voluntary. Compensation board. Plot Re-division Project.

SUMARIO: I. CONSIDERACIÓN INICIAL.—II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 20 DE JUNIO DE 2017: 1. LOS TÉRMINOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 20 DE JUNIO DE 2017. 2. CONSIDERACIÓN FINAL.—III. LA COMPATIBILIDAD DEL CARÁCTER NO CONSTITUTIVO DE LA INSCRIPCIÓN CON SU OBLIGATORIEDAD.—IV. SOBRE EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE EQUIDISTRIBUCIÓN: 1. BREVE REFERENCIA A LA COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. 2. EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN.—V. LA POSICIÓN DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN ANTE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN.

I. CONSIDERACIÓN INICIAL

Es en el desarrollo de la fase de gestión del planeamiento urbanístico, cuando en ella participa activamente la iniciativa privada, en la que más claramente cabe apreciar la estrecha conexión existente entre la acción administrativa y el derecho de propiedad al responder justamente la técnica urbanística ideada por el legislador a la necesidad de adaptación de la estructura de la propiedad al modelo de ordenación llamado a ser ejecutado.

Los distintos sistemas de ejecución y las técnicas equivalentes previstas por el legislador autonómico a fin de procurar la citada adaptación son así el campo característico en el que la estructura de la propiedad entra en juego con todas sus consecuencias, diferenciándose así de la fase previa de planeamiento en la que tal estructura tan solo debería ser una referencia sin relieve sobre el modelo de ordenación elegido.

A su vez, en ese campo de juego configurado por el conjunto de actos propios de la fase de ejecución del planeamiento cuya consideración como función pública ha sido destacada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989, *RJ* 1989, 7478), uno de los papeles protagonistas es el que corresponde a las Juntas de Compensación cuando se actúa a través del sistema de compensación, entidades urbanísticas que, conforme a su naturaleza administrativa y a su cometido general consistente en la realización de las operaciones de urbanización y equidistribución, están llamadas a efectuar también una serie de actuaciones conexas para el buen fin del cumplimiento íntegro de los deberes que, en términos básicamente coincidentes, les vienen impuestos desde aquellas leyes autonómicas en las que se contiene su regulación.

Pues bien, la cuestión objeto del presente comentario se contrae a definir si entre el conjunto de los deberes a los que ha de hacer frente una Junta de Compensación se encuentra el consistente en promover la inscripción del proyecto reparcelatorio, cuestión que, a la vista de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de junio de 2017 (*JUR* 2017, 207343) y la en ella citada del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1993 (*RJ* 1993, 7165), requiere poner de manifiesto la distinción existente¹ entre inscripción obligatoria como excepción al principio de inscripción voluntaria considerada dentro de los requisitos de la inscripción y el carácter constitutivo de la inscripción como uno de los efectos de

la inscripción, que es donde indebidamente, según se entiende, las dos sentencias indicadas sitúan el debate de fondo.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 20 DE JUNIO DE 2017

1. LOS TÉRMINOS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 20 DE JUNIO DE 2017

Por lo que aquí interesa, la sentencia comentada se ocupa de la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad de un Proyecto de Compensación y su consideración como incumplimiento imputado a una Junta de Compensación por parte del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama bajo cuya tutela actuaba, a lo que se añade, a su vez, la falta de abono a uno de los propietarios del ámbito de la compensación económica por diferencias de adjudicación, todo lo cual derivó en la aprobación del cambio de sistema de ejecución de compensación a ejecución forzosa.

Se parte así de una resolución municipal según la cual la Junta de Compensación no habría cumplido todos los deberes de gestión urbanística «*por cuanto que no ha inscrito el Proyecto de Compensación en el Registro de la Propiedad, y no ha hecho efectiva la equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios, por cuanto que implica que se garantice las compensaciones económicas a aquellos propietarios con defectos de aprovechamiento en los términos establecidos en el propio Proyecto aprobado por la Administración, ...».*

La resolución rechaza la calificación de los incumplimientos imputados a la Junta de Compensación como infracciones por tratarse, más bien, de «*deberes (...) que no caducan o prescriben mientras (...) no haya sido liquidada y disuelta y que resultan exigibles por la Administración*», añadiendo que «*la función pública de urbanizar que por delegación en el sistema de compensación asume la propia Junta de Compensación, incluye no solo la transformación física o material de los terrenos (ejecución material y recepción de la misma) sino también la transformación jurídica de los mismos a través del proyecto de compensación y su inscripción en el Registro de la Propiedad, todo ello además, en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, y si no se culmina la transformación jurídica, ni la equidistribución, es obvio que la actuación urbanística no se ha culminado».*

Sostiene igualmente la Administración demandada, como justificación de su decisión de cambiar el sistema de ejecución, que «*el perjuicio ocasionado al interés general y de otros propietarios*» se debe a «*no haber inscrito hasta la fecha del Proyecto de (sic) Cooperación en el Registro de la Propiedad*».

Por su parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, después de reproducir los artículos 113.1, 114 y 174 del Reglamento de Gestión Urbanística, sitúa el debate en relación con «*el carácter constitutivo o no de la inscripción registral del Proyecto de Compensación del que aquí se trata*», a cuyo fin se da cuenta de la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1993 de la que se reproduce el siguiente texto:

«*(...) la parte recurrente estima infringidos los artículos 174.4º y 114 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, preceptos según los cuales la aprobación definitiva del proyecto de compensación se inscribirá en el Registro de*

la Propiedad (...). La inscripción en el Registro de la Propiedad de los acuerdos de aprobación de los proyectos de compensación y de las reparcelaciones correspondientes no tiene carácter constitutivo, esto es, no es requisito necesario para que dichos acuerdos sean válidos y produzcan la eficacia ejecutiva propia de los actos administrativos, en los términos establecidos por el Ordenamiento jurídico».

Con base en la anterior sentencia del Tribunal Supremo, continúa diciendo el Tribunal Superior de Justicia de Madrid lo siguiente en su sentencia de 20 de junio de 2017:

«Esta declarada falta de carácter constitutivo de la inscripción del Proyecto de Compensación en el Registro de la Propiedad no debía, desde luego, resultar extraña a la Entidad Local apelada teniendo en cuenta que si el Proyecto de Compensación debe contener no solo la obligación de ejecutar la urbanización sino también de realizar las cesiones obligatorias y de equidistribuir los beneficios y cargas entre los propietarios del sector, fue el propio Ayuntamiento el que razonó en la resolución recurrida en la instancia que, conforme a los preceptos legales que cita «... no se requiere la inscripción registral para la subrogación en el cumplimiento de los derechos y deberes urbanísticos establecidos legalmente. (...) Por tanto, no es necesaria la inscripción registral para que se produzca la subrogación automática en el cumplimiento de las obligaciones legales».

Siendo así lo anterior, la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad del Proyecto de Compensación por parte de la Junta de Compensación apelante —inscripción que, conforme a lo declarado por el Tribunal Supremo, carece de efectos constitutivos— no puede considerarse como un incumplimiento sustancial de sus obligaciones por parte de la Junta de Compensación de modo que pudiera ahora calificarse por esta Sala —tras largos años de funcionamiento de la Junta y de cumplimiento de los demás deberes urbanísticos tras la aprobación del Proyecto de Compensación en el año 1991, con recepción definitiva, incluso, de las obras de urbanización desde el año 2002 sin objeción alguna por el Ayuntamiento— como relevante la falta de cumplimentación de una sola carga que, por lo demás, no ha impedido en modo alguno la completa ejecución urbanística del ámbito e, incluso, la inscripción de las nuevas titularidades en el Registro de la Propiedad.

Al no haberlo examinado y concluido así la Sentencia de instancia, limitándose a afirmar apodícticamente que el incumplimiento imputado era suficiente para, junto con el que a continuación examinaremos, dar lugar al cambio de sistema de actuación, la misma habrá de ser revocada en cuanto a este concreto pronunciamiento».

2. CONSIDERACIÓN FINAL

Conforme a lo anterior, mientras por la recurrente se sitúa el debate en el carácter obligatorio o no de la inscripción en el Registro de la Propiedad del Proyecto de Compensación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estima el recurso de apelación sobre la base del carácter no constitutivo de la inscripción, lo que así realiza apoyándose en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2017.

tubre de 1993 según la cual la inscripción en el Registro de la Propiedad de los instrumentos reparcelatorios carece de carácter constitutivo.

Ante ello, siendo claro que la regla general es la de la inscripción no constitutiva y, por tanto, la excepción el carácter constitutivo de la inscripción², se hace necesario diferenciar tal efecto de su carácter eventualmente obligatorio como excepción a la voluntariedad de la inscripción, lo que obliga a replantear el debate suscitado por la recurrente desde su posible admisión en términos generales y, en particular, en el orden de la reparcelación.

III. LA COMPATIBILIDAD DEL CARÁCTER NO CONSTITUTIVO DE LA INS- CRIPCIÓN CON SU OBLIGATORIEDAD

La confusión en la que incurre la sentencia comentada al extraer del carácter no constitutivo de la inscripción la inexistencia de incumplimiento alguno de la Junta de Compensación por no haber promovido la inscripción del Proyecto de Compensación impone distinguir ambas condiciones pues, como ocurre en el caso de los instrumentos reparcelatorios, el carácter no constitutivo de la inscripción no está refido con la obligación de su inscripción.

A estos efectos, en primer término, dado que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid invoca, en sustento de su pronunciamiento, lo dicho por el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de octubre de 1993 (*RJ* 1993, 7165), no está de más advertir sobre el debate que se sustanció en este último procedimiento en el que, en efecto, de lo que se trataba era de responder a la consideración como inválida de un acta de ocupación levantada en un procedimiento expropiatorio seguido frente a un propietario no adherido a una Junta de Compensación por la falta de inscripción previa en el Registro de la Propiedad de la aprobación definitiva de un Proyecto de Reparcelación, lo que revela que también por el Tribunal Supremo, al situar la respuesta en el terreno del carácter constitutivo o no de la inscripción, se introdujera un argumento que, siendo cierto en su sentido último, para el caso tratado fuera sin embargo forzado desde el momento en que tal procedimiento expropiatorio necesariamente había de proyectarse sobre suelos de origen³.

En todo caso, la inscripción constitutiva tiene lugar cuando se trata de un requisito o elemento necesario para la existencia del derecho, de tal manera que sin ella el derecho no llega a nacer⁴ pues en tal caso la inscripción se configura como requisito no solo de eficacia sino también de validez⁵, diferenciándose de la meramente declarativa que es la regla general y que se caracteriza por dar publicidad de la existencia de un determinado derecho real previamente formado antes de la inscripción en el Registro⁶, existencia que opera respecto de terceros⁷.

Frente a la inscripción constitutiva, la obligatoria «es un “deber” impuesto por un determinado precepto (una obligación legal) cuyo incumplimiento no determina la inexistencia ni la ineficacia del acto, sino otra consecuencia derivada del incumplimiento de la obligación»⁸.

Es en razón de ello por lo que «procede diferenciar claramente los conceptos de “inscripción constitutiva” (supuesto de excepción dentro del principio de inscripción en nuestro sistema) y de «inscripción obligatoria» (supuesto de excepción dentro del principio de voluntariedad de la inscripción), que no pueden ser confundidos. La inscripción constitutiva, cuando se dé el caso previsto por la Ley como tal inscripción constitutiva, no representa una “obligación o deber legal” cuyo incumplimiento determina una sanción, sino un “requisito de existencia del derecho”, que nada tiene que ver con el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones».

Por lo demás, las excepciones al principio de voluntariedad de la inscripción tienen su justificación por la singularidad del supuesto dada «*la presencia de intereses públicos superiores que hacen necesario pasar de la inscripción como «carga» a la inscripción como «obligación»*⁹, lo que plantea si tal condición concurre en cuanto la inscripción tenga lugar en relación con los instrumentos de equidistribución.

IV. SOBRE EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE EQUIDISTRIBUCIÓN

1. BREVE REFERENCIA A LA COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN URBANÍSTICA CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

La cuestión sobre el carácter obligatorio de la inscripción de los instrumentos de equidistribución en el Registro de la Propiedad y de la posición que a tal efecto corresponde en particular a las Juntas de Compensación cuando el sistema elegido fuera el de compensación no puede ser afrontada sin atender previamente a la constante voluntad del legislador a fin de garantizar una «*adecuada coordinación entre el Registro de la Propiedad y la acción administrativa urbanística*»¹⁰.

En este sentido, ya en el año 1975, bajo la vigencia entonces de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1975 y desde el reconocimiento del Registro de la Propiedad como institución creada en el siglo XIX para dar certeza y publicidad a las relaciones jurídicas sobre bienes inmuebles a fin de fomentar el crédito territorial y acabar con la práctica de las cargas ocultas, se manifestó¹¹ la aparición en el desarrollo del país de nuevas necesidades sociales que obligaban a plantearse las soluciones correspondientes, necesidades entre las cuales figuraba «*la dimanante de los fenómenos urbanísticos, que, por sí mismos, recaen sobre bienes inmuebles y a los cuales los sistemas de publicidad inmobiliaria tienen que responder*», cuestión que hoy, como ya entonces, cuando ataña a los actos de ejecución del planeamiento, «*es, en gran medida, un problema jurídico*». En igual sentido se ha apelado a la publicidad inmobiliaria como mecanismo para alcanzar la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario¹².

2. EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN.

Con motivo de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000 (*RJ* 2000, 9989), se destacó¹³ cómo el legislador, ya desde la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, efectuó una paulatina aproximación de la legislación estrictamente urbanística al orden registral, lo que culminó con el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprobaron 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.

Así, mientras la primera Ley de 12 de mayo de 1956 se manifestaba en un sentido potestativo al decir su artículo 209.1 que «*los actos administrativos que se produjeren en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria (...)*», en el Reglamento de Reparticiones de 7 de abril de 1966 se previó que, una vez aprobado inicialmente el Proyecto de Repartición, el organismo actuante había de recabar de oficio o a instancia de

parte certificación de titularidad y cargas de las fincas afectadas mientras que el registrador, al expedirla, había de extender la nota marginal que a efectos expropiatorios regula el artículo 32, regla primera, del Reglamento Hipotecario.

Sucesivamente, las distintas normas que fueron apareciendo, desde la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (art. 129.1) hasta el vigente 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, reflejaron de modo continuo la conexión aquí tratada, esta última incluso manteniendo un marcado carácter imperativo ya recogido en el artículo 169 de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 al decir en su artículo 23.6, en relación con los instrumentos reparcelatorios, que «*una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la distribución de beneficios y cargas, se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad*». De un lado así lo ha hecho, en efecto, cuando el artículo 68.1, también en relación con los instrumentos de equidistribución, señala que «*La iniciación del expediente de distribución de beneficios y cargas que corresponda o la afección de los terrenos comprendidos en una actuación de transformación urbanística al cumplimiento de las obligaciones inherentes a la forma de gestión que proceda, se harán constar en el Registro por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes*»; de otro, cuando en el apartado 6 del anterior artículo 26, también con un inequívoco carácter imperativo, se reproducen de nuevo las mismas palabras recogidas en el referido artículo 169 de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992¹⁴.

Sobre el carácter de la inscripción del Proyecto de Reparcelación a la que la Dirección General de los Registros y del Notariado se ha referido como obligatoria en su resolución de 6 de julio de 2015, se ha pronunciado la doctrina de conformidad con las siguientes consideraciones:

- a) Los efectos jurídicos propios del Proyecto de Reparcelación, si bien es cierto que se producen en el ámbito administrativo con motivo de su aprobación e incluso en el de la atribución del dominio y otros derechos reales, en caso de que no fuera objeto de inscripción ello se traduciría en «*una total inoperancia, puesto que el tráfico posterior sobre los inmuebles destinados a la edificación es prácticamente imposible*»¹⁵.
- b) En razón de lo anterior es por lo que se ha llegado a manifestar no solo que el legislador considera obligatoria la inscripción aunque fuera «*de forma tácita*»¹⁶, sino, es más, que en determinados aspectos, como ocurre por ejemplo con la afección de las fincas de resultado al pago de los gastos de urbanización y los demás del Proyecto, la inscripción es incluso constitutiva.
- c) Igualmente, el aludido carácter obligatorio no se contrapone, como resulta de la sentencia comentada del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con el carácter no constitutivo de la inscripción, de tal modo que aquél resulta perfectamente compatible con que «*la inscripción de los expedientes de equidistribución debe considerarse dentro de la categoría de las declarativas, en la medida en que las mutaciones reales se originan fuera del Registro y en virtud del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto (...)*»¹⁷.

Por otro lado, si bien en alguna ocasión no se ha considerado¹⁸ expresamente la inscripción de los proyectos reparcelatorios como un supuesto de inscripción obligatoria, al referirla a los casos de inscripción de concentración parcialaria, de montes catalogados de utilidad pública, de bienes del Estado y de Entidades Locales, y, en fin, del título previo solicitada por el titular de un derecho real o de

una pretensión de anotación preventiva que lo requiere previamente para inscribir o anotar, de los propios argumentos esgrimidos para sostener la obligatoriedad de la inscripción en alguno de los anteriores supuestos cabe deducir el fundamento de la extensión también de idéntica conclusión al caso de los referidos proyectos reparcelarios, ello más allá de las referencias legales apuntadas.

Así, en efecto, en el caso de la concentración parcelaria se apela al carácter obligatorio de la inscripción de las fincas de reemplazo por razones de interés público ligadas a la necesaria reordenación de la propiedad y en el caso de la inscripción de los bienes de las Entidades Locales tal carácter resulta de lo dispuesto en los artículos 85 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y 36 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En este sentido, si bien en el orden de la equidistribución es cierto que, frente al caso de la concentración parcelaria, no se está en presencia de ámbitos en los que una de sus notas características sería la desinscripción, no puede negarse la concurrencia de razones de primer orden para justificar el carácter obligatorio de su inscripción, fundamentalmente vinculadas con la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario más allá de que también la presencia de relevantes razones de interés público lleven a la misma posición.

A estos últimos efectos, los mismos argumentos en que se fundamenta el carácter obligatorio de la inscripción de los bienes de las Entidades Locales son igualmente válidos en relación con los proyectos reparcelarios pues la titularidad municipal de bienes tanto demaniales como patrimoniales sobre la nueva estructura parcelaria a que han de dar lugar queda garantizada de antemano en virtud del cumplimiento de los deberes legales referidos a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística a que se refiere el artículo 18 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. Así ocurre tanto por la obligada cesión de suelo en el que localizar el aprovechamiento urbanístico que por ministerio de la Ley corresponde a la Administración como por la obligada cesión de suelo destinado a redes públicas.

Lo mismo cabe decir, en fin, conforme al artículo 36.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas igualmente aplicable a las Entidades Locales (art. 2.2), el cual dispone que «*Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes Registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos Registros (...).*

Por lo demás, cuando resulta que ordinariamente los suelos aportados a procesos reparcelarios correspondientes a actuaciones de transformación urbanística es lo cierto que figuran mayoritariamente inscritos en el Registro de la Propiedad por exigencias impuestas por la necesaria seguridad jurídica que demanda el tráfico jurídico inmobiliario, además de que la obligatoriedad de la inscripción de la equidistribución ya aprobada es condición necesaria para garantizar el mantenimiento de tal principio, también es requerida desde una concepción amplia de aplicación de la subrogación real al permitir que la permanencia del régimen jurídico recayente sobre los suelos aportados se mantenga en toda su extensión, también por ello en el orden registral, mediante la inscripción de las fincas de resultado. Piénsese, en este sentido, en la anomalía que constituiría la aceptación pacífica de que estando inscritos los suelos aportados en un proceso

reparcelatorio no hubieran de estarlo las fincas de resultado al admitirse que quedaran extramuros del Registro de la Propiedad en razón de una aplicación rígida del principio de voluntariedad de la inscripción que, en cuanto tal, no solo avalara a tal fin la decisión de las Juntas de Compensación sino que además bloqueara la posibilidad de que desde la Administración actuante se pudiera efectuar una fiscalización de su acción con vistas a garantizar su inscripción.

V. LA POSICIÓN DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN ANTE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN

Según la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989 (*RJ* 1989, 7478), la Junta de Compensación constituye un supuesto de autoadministración en virtud del cual son los propios interesados que la componen los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento por razón de una delegación que hace de ella un agente descentralizado de la Administración, lo que, como afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1987 (*RJ* 1987, 8683), determina su naturaleza administrativa y que tenga personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

La naturaleza jurídico-pública de las Juntas de Compensación ha sido igualmente destacada por la doctrina¹⁹ al entender que su fundamento es esencialmente de carácter público en cuanto tienen por objeto la gestión y ejecución de una función pública «*de interés para toda la comunidad*» como es la urbanización de una determinada unidad de ejecución, lo que determina su consiguiente responsabilidad frente a la Administración bajo cuya tutela, fiscalización y control actúa. A través de ella se atribuye a los propietarios interesados la gestión de una función pública como es la ejecución del planeamiento en el aludido régimen de autoadministración y sin perjuicio de las facultades de control de la Administración que en todo caso retiene la titularidad de tal función y sus correspondientes potestades.

La cuestión, sin embargo, es que no toda actuación de las Juntas de Compensación permite reconocer tal consideración sino solo aquella que se produce cuando actúan en lugar de la Administración Pública, «*esto es, cuando realizan por encargo de esta las funciones que en el proceso de ejecución del planeamiento corresponden, según la Ley, a la propia Administración*», de tal modo que en todo lo demás «*las Juntas actúan como entidades privadas que se limitan a gestionar los intereses privados de sus miembros*»²⁰. Así se pone de manifiesto también en la referida sentencia de 20 de octubre de 1989 (*RJ* 1989, 7478), cuando reconoce que no toda actuación de la Junta de Compensación está sometida al Derecho Administrativo ya que «*en la medida en que (...) gestiona intereses propios de sus miembros, sin ejercicio directo de funciones públicas, está sujeto al Derecho privado. De ello deriva pues que al contratar —ejecución de obras, préstamos, venta de terrenos etc.— no ha de someterse a las formalidades propias del Derecho Administrativo, pues todo ello tiene un carácter instrumental respecto de la finalidad última de la ejecución del planeamiento sin implicar el ejercicio de funciones públicas*.

Pues bien, llegados a este punto, si, como ha quedado ya dicho, la inscripción de los instrumentos reparcelatorios aun no siendo constitutiva no por ello deja de ser obligada, de lo que se trata en último término es de pronunciarse sobre la posible exigencia de su cumplimiento a la Junta de Compensación en cuanto haya de ser ella la que solicite su práctica una vez quede debidamente confeccionado el título inscribible mediante la expedición de la certificación administrativa

acreditativa de su aprobación definitiva observando las circunstancias a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

A estos efectos, al ser obligatoria la inscripción de los Proyectos de Compensación no parece correcto que la Junta de Compensación pueda desentenderse de ella pretendiendo que las actuaciones propias de la equidistribución quedaran resueltas con su aprobación por parte de la Administración cuando con ella quedan comprometidos tanto los derechos de los propietarios que la integran como los intereses de la propia Administración autora del acto ante el inequívoco deber legal de que sus fincas de resultado deban inscribirse en el Registro de la Propiedad.

CONCLUSIONES

I. Aun cuando el carácter no constitutivo de la inscripción en el Registro de la Propiedad es la regla general, apelar, como hace la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de junio de 2017, a su aplicación para sostener la inexistencia de obligación por parte de las Juntas de Compensación de instar la inscripción de los Proyectos de Compensación supone incurrir en la confusión de contraponer una y otra condición.

II. Frente a ello, el hecho de estar en presencia de una inscripción constitutiva no se traduce necesariamente en tal caso en que la inscripción sea obligada por tratarse, más bien, de un requisito de existencia del derecho, siendo la obligación de la inscripción una excepción al principio de inscripción voluntaria justificada por su previsión legal, por exigencias vinculadas a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y por la presencia de razones de interés público que así lo demanden.

III. Descartado por lo tanto que el debate haya de resolverse en razón del carácter constitutivo o no de la inscripción, en el caso concreto de la inscripción de los instrumentos reparcelatorios de los que forman parte los Proyectos de Compensación se considera que la presencia de las razones esgrimidas justifican su consideración como obligada y, en consecuencia, como uno de los supuestos de excepción al principio hipotecario de inscripción voluntaria.

IV. Por fin, al ser la inscripción de los Proyectos de Compensación obligada e imputable a las Juntas de Compensación el deber de culminar no solo el proceso de ejecución material del planeamiento sino también el de su ejecución jurídica mediante la realización de las operaciones precisas en materia de equidistribución, necesariamente ha de concluirse que también el de solicitar dicha inscripción forma parte del conjunto de sus deberes tanto por razón de sus relaciones *ad intra* respecto de los propietarios que la integran como *ad extra* por motivo de los intereses públicos involucrados por la obligada inscripción de los bienes demaniales y patrimoniales que han de ser adjudicados a la Administración municipal.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 21 de octubre de 1987
- STS de 9 de octubre de 1993
- STS de 24 de noviembre de 2000
- STSJ de 20 de junio de 2017
- RDGRN de 6 de julio de 2015

BIBLIOGRAFÍA

- ABEJÓN, J., Inscripción obligatoria, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 105, año 1933, 659 a 665;
- ARNAIZ EGUREN, R., *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, 332, y 367 a 369.
- *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Marcial Pons y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999, 57.
- *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, Ed. Civitas, Thomson Reuters, 106.
- DÍEZ PICAZO, LUIS, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, Ed. Tecnos, 1978, 240.
- FERNÁNDEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S.A., Madrid 1984. 154 a 158.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Tomo II, Ed. Civitas, S.A., 1981, 67 a 71.
- GARCÍA GARCÍA, J. M., *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo I, Ed. Civitas, S.A., 1988, 566 y 567.
- *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III.- *Calificación, trácto, especialidad y otros principios*, 219 a 250, Ed. Civitas, S.A., 2002, 219 a 250.
- La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, año 1994, 2239 a 2309.
- GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., La inscripción constitutiva de la hipoteca, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 722, año 2010, 2839, 2993.
- LANZAS MARTÍN, E.P., El requisito de firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 762, 2092 a 2106.
- LASO BAEZA, V., Titularidad registral y extraregistral en los procedimientos reparcelatorios. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 186, año 2001, 61 a 85.
- La situación de los propietarios no adheridos a una Junta de Compensación respecto a la confección e inscripción de un Proyecto de Compensación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 684, año 2004, 2005 a 2016.
- LASO MARTÍNEZ, J. L., Dictamen sobre el contenido de un proyecto de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la Junta. Inscripción en el Registro, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 573, año 1986, 395 a 424.
- Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general y de los actos de reparcelación en particular, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 510, año 1975, 1053 a 1087.
- LÓPEZ MEDEL, J. *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, 1991, 191 a 198.
- MARTÍN BLANCO, J. S., *La compensación urbanística, principio y sistema*, Ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid e Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, 217 a 222.
- OLIETE, F., La inscripción obligatoria, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 7, año 1925, 492.
- PAU PADRÓN, A., Efectos de la inscripción en la constitución de los derechos reales, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, año 1994, 2197.

- POZO CARRASCOSA, P. del, *El sistema de compensación urbanística*, Ed. Marcial Pons, 1993, 44 a 52.
- PRETEL SERRANO, J. J., La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, publicado en el libro colectivo *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*, Centro de Estudios Registrales, 1991, 51.
- ROCA SASTRE, R. M. *Derecho Hipotecario*, Tomo I, Bosch, Casa Editorial, Quinta Edición, 1954, 147 a 160.

NOTAS

¹ Sobre la distinción señalada en el texto, ver GARCÍA GARCÍA, J. M., en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III. *Calificación, trácto, especialidad y otros principios*, 219 a 250, Ed. Civitas, S.A., 2002.

² GARCÍA GARCÍA, J. M., en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo I, 566 y 567, Ed. Civitas, S.A., 1988, se refiere, como casos de inscripción constitutiva, a la hipoteca y al derecho de superficie. PAU PADRÓN, A., Efectos de la inscripción en la constitución de los derechos reales, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, año 1994, 2197, se refiere también al supuesto de la doble venta en el que «*la propiedad corresponde al primer comprador que inscribe en el Registro (primer criterio preferencial del artículo 1.473)*».

³ Sobre esta cuestión, LASO BAEZA, V., La situación de los propietarios no adheridos a una Junta de Compensación respecto a la confección e inscripción de un Proyecto de Compensación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 684, año 2004, 2005 a 2016, así como LASO MARTÍNEZ, J. L., Dictamen sobre el contenido de un proyecto de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la Junta. Inscripción en el Registro, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 573, año 1986, 395 a 424, y ARNAIZ EGUREN, R., *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, 367 a 369.

⁴ ROCA SASTRE, R. M. *Derecho Hipotecario*, Tomo I, Bosch, Casa Editorial, Quinta Edición, 1954, 147 a 160.

⁵ GARCÍA GARCÍA, J. M., *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III..., 221, Ed. Civitas, S.A., 2002.

⁶ GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., La inscripción constitutiva de la hipoteca, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 722, año 2010, 2839 2993.

⁷ PAU PADRÓN, A., Efectos de la inscripción..., *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, año 1994, 2187 a 2212.

⁸ Seguimos también en este punto a GARCÍA GARCÍA, J. M., en *Derecho inmobiliario...*, Tomo I, Ed. Civitas, S.A., 1988, 567. Igualmente, de la inscripción obligatoria se ocupan LÓPEZ MEDEL, J. *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, 1991, 191 a 198; ABEJÓN, J., Inscripción obligatoria, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 105, año 1933, 659 a 665; OLIETE, F., La inscripción obligatoria, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 7, año 1925, 492.

⁹ GARCÍA GARCÍA, J. M., en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III..., 228, Ed. Civitas, S.A., 2002.

¹⁰ PRETEL SERRANO, J. J., La nota marginal de la situación urbanística de las fincas en la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, publicado en el libro colectivo *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*, Centro de Estudios Registrales, 1991, 51.

¹¹ LASO MARTÍNEZ, J. L., Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general y de los actos de repartición en particular, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 510, año 1975, 1053 a 1087.

¹² DÍEZ PICAZO, LUIS, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, Ed. Tecnos, 1978, 240, quien señala: «*el desarrollo de la circulación de la riqueza y el fomento del crédito territorial, que son objetivos*

de índole económica deseables en una sociedad bien organizada, están precisamente en función de la seguridad jurídica del tráfico (...). Toda la evolución histórica de la publicidad inmobiliaria es una lucha por alcanzar la seguridad del tráfico y por superar el secreto o el carácter privado de los actos y negocios relativos a bienes inmuebles hasta alcanzar una publicidad legitimadora o constitutiva». En igual sentido, GARCÍA GARCÍA, J. M., La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, año 1994, 2239 a 2309. Este último autor, en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III..., 223, Ed. Civitas, S.A., 2002, destaca que «la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, la de los derechos y la del crédito, es la razón fundamental que inclina al legislador a establecer los efectos de la inscripción o de la publicidad registral como una carga para los particulares, pues en otro caso, se generalizaría la clandestinidad inmobiliaria con perjudiciales efectos de carácter jurídico y económico para los terceros, para la economía, para el tráfico y para el crédito, que repercutirían gravemente en la seguridad jurídica del derecho subjetivo mismo y de los propios negocios jurídicos en general».

¹³ LASO BAEZA, V., Titularidad registral y extraregistral en los procedimientos reparcelatorios. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 2000, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 186, año 2001, 61 a 85.

¹⁴ LANZAS MARTÍN, E.P., El requisito de firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 762, 2092 a 2106.

¹⁵ EGUREN, R., *La inscripción registral de actos urbanísticos*, Marcial Pons y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999, 57.

¹⁶ ARNÁIZ EGUREN, R., *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, Ed. Civitas, Thomson Reuters, 106.

¹⁷ ARNÁIZ EGUREN, R., *Registro de la Propiedad...*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, 332.

¹⁸ GARCÍA GARCÍA, J. M., en *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III..., 228 a 250, Ed. Civitas, S.A., 2002.

¹⁹ DEL POZO CARRASCOSA, P., El sistema de compensación urbanística, Ed. Marcial Pons, 1993, 44 a 52, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., Lecciones de Derecho Urbanístico, Tomo II, Ed. Civitas, S.A., 1981, 67 a 71. Por su parte, MARTÍN BLANCO, José S., en La compensación urbanística, principio y sistema, Ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid e Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, 217 a 222, califica a las Juntas de Compensación como «persona jurídica urbanística».

²⁰ FERNÁNDEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S.A., Madrid 1984. 154 a 158.