

3. URBANISMO

Procesos complejos de gestión urbanística y su acceso al Registro de la Propiedad

Complex Urban Planning Management Processes and Their Qualification for Registration

por

VICENTE LASO BAEZA

Abogado

RESUMEN: La insuficiencia del marco legal urbanístico para encauzar el desarrollo de instrumentos de planeamiento definidores de procesos de gestión complejos para los que los sistemas de ejecución tradicionales carecen de previsiones bastantes en orden a la resolución del conjunto de problemas vinculados con el cumplimiento del principio de equidistribución hace inevitable en ocasiones la opción por fórmulas que, acogidas a la posible definición de esquemas de gestión alternativos admitidos por la Ley, razonablemente no pueden quedar *extramuros* del Registro de la Propiedad, lo que impone una adecuada coordinación para su consiguiente constancia registral según un régimen no solo de publicidad noticia sino también de efectos jurídico-reales dentro en todo caso del pleno respeto a los derechos del titular registral.

ABSTRACT: In zoning, the benefits and burdens assigned to each unit should be distributed fairly. When planning instruments define complex management processes that traditional development systems fail to foresee, however, development systems may not anticipate how to solve all the fair distribution problems that arise, and urban planning legislation is not thorough enough to do a proper job of guiding the implementation of modern, complicated planning instruments. As a result, the authorities may sometimes be forced to use formulas under alternative management schemes allowed by the law. Reasonably speaking, registration of such formulas should not be withheld. Proper coordination is required so that these formulas can be registered according to a procedure that provides disclosure and legal and in-rem effects and at all events preserves full respect for the rights of the registered owner.

PALABRAS CLAVE: Gestión urbanística. Unidad de ejecución. Convenio gestión. Entidad urbanística superpuesta. Equidistribución. Inscripción.

KEY WORDS: *Urban planning management. Development unit. Management agreement. Superimposed urban development entity. Fair distribution of benefits and burdens in zoning. Registration.*

SUMARIO: I. EL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA SEGÚN LA CONFIGURACIÓN DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN COMO ÁMBITO ES-

PACIAL DE REFERENCIA.—II. LAS LIMITACIONES INTRÍNSECAS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DERIVADAS DEL MARCO LEGAL EXPUESTO.—III. LA RESOLUCIÓN DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015 COMO REFERENCIA PARA EL REFLEJO REGISTRAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ADOPTADOS EN EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN.—IV. CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN URBANÍSTICA DE MODELOS DE GESTIÓN COMPLEJOS Y SU REFLEJO REGISTRAL.

I. EL MARCO LEGAL DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA SEGÚN LA CONFIGURACIÓN DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN COMO ÁMBITO ESPACIAL DE REFERENCIA

Los términos que desde la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 han venido presidiendo la gestión urbanística han descansado generalmente sobre los ámbitos habitualmente identificados como unidades de ejecución o actuación, los cuales han sido presentados como los ámbitos espaciales de referencia en los que la resolución del doble objetivo de la equidistribución y la urbanización debe ser resuelto.

Desde ese esquema básico la consecuencia inherente adicional ha sido la de que todas las técnicas de gestión urbanística precisamente se han acomodado a la lógica del ámbito espacial predefinido, lo que significa que los procesos equidistributivos habían de resolverse en su interior en su totalidad con la salvedad de la existencia de suelos externos afectos a redes públicas vinculados a él a los efectos de su obtención, siguiendo en este caso la fórmula tradicional inicialmente instaurada en el Reglamento de Gestión Urbanística de adscripción de suelos de sistemas generales después recibida como una de las alternativas admitidas desde el marco general como incluidos o adscritos que hizo fortuna a partir de la Ley 8/1990, de 25 de julio. Por lo tanto, tomando como referencia los dos sistemas más utilizados en la práctica, el de compensación y el de expropiación, todo el procedimiento respectivo de tramitación de bases y estatutos, constitución de la Junta de Compensación y proyecto reparcelatorio, así como la tramitación de la expropiación se desenvuelve en el seno del ámbito definido por la línea perimetral cerrada configurada por la unidad de ejecución.

Lo mismo cabe afirmar, a su vez, en cuanto a la ejecución material del planeamiento en la que la urbanización ha sido tradicionalmente urbanización interior de la unidad de ejecución. Ello a pesar de la cierta configuración legal como deber de los propietarios, así por ejemplo por el artículo 16.1.c) de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008 heredero de los artículos 14 y 15 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, del consistente en el costeamiento y, en su caso, ejecución de las obras de conexión, ampliación y refuerzo de las redes *«existentes fuera de la actuación»*, extensión sin embargo carente de una regulación legal acabada precisamente en el ámbito de la gestión.

Piénsese, en este sentido, la existencia real de sectores de suelo urbanizable o ámbitos de suelo urbano ya cerrados desde el planeamiento general en cuanto a su delimitación y parámetros básicos y que con motivo de la definición de la ordenación pormenorizada es cuando permiten identificar la demanda real de las referidas obras, momento en el cual es precisamente su aludido carácter cerrado el que impide acceder a la realización de adscripciones sobrevenidas por constituir esta una determinación excluida de las propias del planeamiento de

desarrollo ocasionándose con ello evidentes dificultades de gestión para las que el ordenamiento carece de respuestas claras.

Es cierto, por otro lado, que las conexiones entre unidades de ejecución necesitadas de una gestión interconectada en realidad ha sido en alguna ocasión una imposición directamente deducida de la legislación urbanística cuando, por ejemplo, formando parte de un mismo área de reparto, admitía el supuesto de diferencias de aprovechamiento entre ellas con el límite máximo del quince por ciento, supuesto, también análogo a estos efectos al de la diferencia desequilibrada de cargas entre unidades, para el que sin embargo no existía tampoco previsión alguna sobre el procedimiento para su resolución.

Como contraste cierto, no obstante, han de destacarse las previsiones contenidas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que se sepa de implantación práctica inédita, al ocuparse en su artículo 85 de la denominada «*gestión por áreas de reparto en sectores de suelo urbanizable*», regulación mediante la cual se contempla la forma de alcanzar la que se denomina «*equidistribución exterior*» cuando existen desequilibrios entre los aprovechamientos atribuidos a los distintos sectores existentes en un mismo área de reparto. A tal fin, la equidistribución exterior, cuya consecución ha de quedar resuelta de modo simultáneo a la delimitación de la unidad de ejecución con la consiguiente exigencia de la posposición de su reparcelación a dicha resolución, se alcanza mediante la voluntarista premisa inicial de que los propietarios de los sectores excedentarios adquieran suelos afectos a redes públicas para su posterior cesión a la Administración, premisa después corregida y sustituida por la más pragmática de la monetización de tales redes a su favor. En el caso contrario, esto es, en el de que los sectores fueran deficitarios, la Ley se decanta por la no menos voluntarista cuando no ingenua pretensión de que «*los promotores del sector podrán requerir del Municipio la contribución a los costes de urbanización en la cuantía económica equivalente al valor del defecto de aprovechamiento*».

Identificados con ello los aspectos de la gestión urbanística que interesa aquí destacar, la manifestación registral del proceso urbanístico referido a la unidad de ejecución como ámbito espacial de referencia reproduce, dado su carácter instrumental, idéntica proyección desde el momento en que las fincas registrales afectadas sobre las que ha de dejarse constancia de su vinculación al resultado del sistema en cada caso aplicable son necesariamente tanto las que integran tal unidad como las que siendo exteriores quedan a ella adscritas según lo ya indicado.

Nos referimos en este sentido a la nota marginal de iniciación del procedimiento reparcelatorio a que se refiere el artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, así como a la respectiva del procedimiento expropiatorio contemplada en el artículo 22 siguiente, notas cuya distinta relevancia queda respectivamente puesta de manifiesto en los artículos 14 a 17 y 26.4.

II. LAS LIMITACIONES INTRÍNSECAS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DERIVADAS DEL MARCO LEGAL EXPUESTO.

Caracterizada, entre otras notas, la gestión urbanística desde un punto de vista estrictamente legal por las circunstancias expresadas, al confrontarse en ocasiones con la realidad de una acción urbanística desenvuelta también dentro del marco legal pero con una mayor diversidad de matices, pone de manifiesto su insuficiencia para dar una respuesta satisfactoria cuando se rompe el molde limitado de la unidad de ejecución como ámbito supuestamente dotado de

plena autonomía para la resolución del conjunto de incidencias inherentes a la ejecución del planeamiento.

El supuesto del que se parte es en realidad sencillo. Se da en concreto en aquellos casos en los que se contempla la presencia de una pluralidad de unidades de ejecución en un mismo ámbito de ordenación, lo que en modo alguno es extraño que tenga lugar respecto de grandes superficies de suelo ordenadas de modo simultáneo que, sin embargo, no admiten fácilmente su desarrollo también de modo simultáneo por circunstancias de diverso orden, bien de carácter técnico, de tipo funcional, de dificultad de gestión, de mera viabilidad económica, etc.

El supuesto, como se dice, no fue en efecto extraño al urbanismo desarrollado en España en los tiempos previos al desencadenamiento de la crisis, escenario económicamente favorable que precisamente permitía desarrollos en bloque ante la certeza de su buena recepción en un mercado inmobiliario que entonces gozaba de una aparente buena salud.

En todo caso, ya fuera por razón de una bonanza del sector no necesariamente descartable en el futuro aun según fórmulas más moderadas, ya por circunstancias más bien de carácter técnico opuestas a la opción por modelos de ordenación reducidos limitadores de una posible visión de conjunto nunca, por definición, desaconsejable, la efectiva opción por grandes modelos de desarrollo sigue siendo una posibilidad siempre abierta que requiere ineludiblemente de respuestas consistentes para hacer efectivo el proceso de ejecución del planeamiento con el simultáneo cumplimiento del principio de equidistribución.

Y es que, en efecto, la manifestación más notoria de las disfunciones que pueden surgir en el desarrollo de una pluralidad de unidades de ejecución comprendidas en un mismo área de reparto, pertenencia que desde la perspectiva de la equidistribución impone un tratamiento homogéneo de todos los propietarios de suelo con la salvedad de los matices no menores derivados de la renta de situación, surge precisamente cuando la definición de cada una de ellas no supone un tratamiento plenamente equilibrado de estos, lo que fácilmente tendrá lugar por la presencia casi inevitable tanto de diferencias en los aprovechamientos como en las cargas respectivamente imputables.

Es justo en estos casos en los que el marco legal se muestra en gran medida insuficiente para responder a disfunciones cuya concurrencia solo puede aceptarse desde una exigible idea de transitoriedad, siempre, por lo tanto, desde la final reconstrucción de una equidistribución plena cuyo cumplimiento no puede ni quedar al albur de un marco de gestión indefinido que se presente como campo abonado para una gestión anárquica ni, en consecuencia, ser abandonada confiando en la consecución de pretendidos reajustes sobrevenidos.

En este sentido no está de más recordar la doctrina más relevante del Tribunal Supremo en materia de equidistribución y su relación con la fase de elaboración del planeamiento de la que de modo indebido ha sido en ocasiones sustraída con base en alguna jurisprudencia previa sin duda poco matizada en ese punto, doctrina de la que es testimonio la reciente sentencia de 27 de mayo de 2015 y de la que, más allá de sus muy relevantes consideraciones en torno al deber de urbanizar extendido también a los suelos de sistemas generales, resulta lo siguiente:

«TERCERO. Efectivamente, en esa nuestra sentencia, transcrita en la recurrida, y en las posteriores de 18 de junio de 2013 (RJ 2013, 5999) (recurso de casación 7028/2009), 28 de abril de 2014 (sic.) (RJ 2015, 2196) (recurso de casación 330/2013), 7 de noviembre de 2014 (RJ 2014, 5887) (recurso de casación 2689/2012) y 4 de diciembre de 2014 (RJ 2014, 6839) (recurso de casación 3439/2012), hemos

declarado que el precepto contenido en el apartado c) del artículo 16.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (RCL 2008, 1260, impone a los propietarios de suelo, a diferencia de lo que establecía el artículo 18.6 de la Ley de Suelo 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998, 959), el deber de costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, lo que, como hemos indicado en esas nuestras sentencias, representa una ampliación de los deberes legalmente impuestos a los propietarios de suelo.

La cuestión que ahora se suscita por los recurrentes no es tanto la existencia legal del indicado deber cuanto el hecho de si tal deber, que, en principio, resulta desproporcionado al imponer a los propietarios de un concreto ámbito de actuación la obligación de costear las obras de urbanización de un sistema general o dotación pública que beneficia a toda la población y no solo al ámbito en el que se ejecuta, no ha estado justificado y debidamente motivado en la ordenación que lo establece.

(...)

Si partimos, como resulta inexcusable dados los hechos declarados probados en la sentencia recurrida, de que el citado Parque Fluvial, de 18.689 m², es un sistema general o dotación pública que beneficia a toda la población, el principio general, que subyace en cualquier ordenamiento jurídico justo y como tal rige también en el urbanístico, de equidistribución o reparto equitativo de beneficios y cargas, hemos de llegar a la conclusión de que, si bien en nuestro vigente ordenamiento jurídico básico (art. 16.1 a y c del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008) se establece que los propietarios de un concreto ámbito de actuación urbanística deben ceder el suelo y costear la ejecución de las dotaciones públicas o sistemas generales adscritos a ella, resulta imprescindible una justificación de la adscripción de tal sistema general o dotación pública a ese ámbito singular para evitar cualquier arbitrariedad.

En definitiva, aun cuando forma parte del estatuto básico de la propiedad el que un sistema general pueda ser adscrito a un ámbito concreto de actuación, es inuestionable que la Administración urbanística, que así lo establece, tenga que explicar y justificar la razón de tal proceder, pues, de lo contrario, no sería posible valorar si el referido principio de equidistribución se ha respetado, a pesar de ser el objetivo de la citada Ley de Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) al disponer, en su artículo 1, que fija las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal y que, después, al regular el contenido del derecho de propiedad del suelo, en su artículo 8.1.c), establece la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14 en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

(...)

Esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, por el contrario, ha expresado abiertamente, entre otras, en su sentencia, de fecha 23 de febrero de 2012 (RJ 2012, 4225) (recurso de casación 26/2008), que «el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados —como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución (RCL 1978, 2836)—, ha sido configurado como principio general del urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes en que se ejerce la potestad de planeamiento, como en la fase posterior de la ejecución».

(...)».

La cuestión, por lo tanto, es clara. El principio de equidistribución constituye un principio general del Derecho urbanístico español trasunto del principio constitucional de igualdad; su cumplimiento efectivo ha de quedar garantizado no solo en la que ordinariamente es identificada como estricta fase de gestión del planeamiento ya aprobado sino también en la confección de este en cuanto fuera necesario¹; y, por fin, vincula al planeamiento a una tarea estricta de justificación² de sus decisiones cuando con ellas pudiera producirse algún tipo de afectación sobre el mencionado principio.

Dicho en otros términos, también desde el planeamiento han de procurarse cuantos instrumentos sean precisos a fin de garantizar la plena distribución equitativa de beneficios y cargas, permitiendo con ello los esquemas normativos que, sin quebrar el marco legal aplicable, den respuesta a aquellas posibles cuestiones que no reciben un tratamiento *ad hoc* desde tal marco pero que sin embargo se derivan directamente de él.

Pues bien, justo desde este esquema brevemente apuntado es desde el que también la llamada al Registro de la Propiedad como instrumento coadyuvante del conjunto del proceso de gestión adquiere una relevancia de primer orden, llamada que, igual que queda dicho, si bien puede no tener una respuesta única a la problemática suscitada puede sin embargo ofrecer las técnicas que le son propias, además, por otro lado, ya rodadas sobradamente en procesos urbanísticos culminados tomando a tal fin como norma fundamental el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

III. LA RESOLUCIÓN DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015 COMO REFERENCIA PARA EL REFLEJO REGISTRAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ADOPTADOS EN EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN

La resolución de 10 de septiembre de 2015 resulta de interés a estos efectos como expresión de una de las manifestaciones del acceso al Registro de la Propiedad de los actos administrativos de naturaleza urbanística, advirtiendo, no obstante, que si bien su contenido alude principalmente al supuesto concreto previsto en el número 4 del artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, análogo al previsto en el artículo 65.1.d) 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, no por ello pierde interés cuando los supuestos a los que se pretende dar cobertura encuentran amparo en la referencia genérica de la que se ocupa su número 8 siguiente cuando cita «*cualquier otro acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de estas*». Lo que, a su vez, se complementa con la posterior consignación en el artículo 74 de las condiciones que procedieran «*con arreglo (...) a los Planes*».

De igual modo, también la regulación contenida en el artículo 27.1 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, mera reproducción del artículo 21.1 de la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, resulta referencia obligada al disponer que «*el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por este 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», regulación que remite a una política de convenios cuyo mayor sentido justamente se encuentra en el ámbito de la gestión urbanística.

Pues bien, del contenido de la resolución cabe destacar lo siguiente:

«5. Desde el punto de vista registral, nuestra legislación hipotecaria en aras de lograr la progresiva coordinación con la ordenación urbanística, regula hoy un amplio elenco de actos administrativos que pueden y deben tener acceso registral, así como su forma documental y clase de asiento, pues como recuerda la Resolución de 22 de junio de 2013, de esta Dirección General, la redacción actual del artículo 51 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo es fruto de la modificación operada por el artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que bajo el antetítulo de «Protección registral ante títulos habilitantes de obras y actividades» le da nueva redacción con la finalidad expresada en su Exposición de Motivos de «hacer especial hincapié en las medidas de protección registral cuyo objetivo consiste en la protección preventiva y en la depuración a futuro de situaciones que se producen en la actualidad y que están afectando de manera muy negativa a la inversión en el sector inmobiliario, tanto a nivel interno, como internacionales».

Así, entre los actos administrativos inscribibles, se hace mención expresa de «las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes» —art. 51.1.d de la Ley de suelo y Resoluciones de 14 de mayo de 2005, 14 de julio de 2009, 26 de abril de 2011 y 22 de junio de 2013—.

Tales determinaciones, salvo en los casos que la legislación establezca otra cosa, podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante certificación administrativa expedida por órgano urbanístico actuante, en la que se harán constar en la forma exigida por la legislación hipotecaria las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo —artículo 52—. Se inscribirán mediante nota marginal, que, salvo que otra cosa se establezca expresamente, tendrá vigencia indefinida, pero no producirá otro efecto que dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiere el título que la origine.

El artículo 74 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que permite completar la norma legal, añade algún punto que es de interés citar, en primer lugar, alude a las condiciones que han de cumplirse en la finca a la que afectan, con arreglo a las leyes o a los planes, en segundo lugar, la nota marginal se tomará en virtud de instancia del titular de la finca a la que se acompañe certificación administrativa en la que conste literalmente el acuerdo adoptado, y además, en la misma se transcribirá literalmente el acuerdo que da lugar a su práctica y se especificará que no produce otro efecto que el previsto en el artículo anterior.

Es decir, es preciso que en la certificación administrativa, título formal, se contengan unas determinaciones sujetas a calificación registral: expresión del acto administrativo que fundamenta la imposición de condiciones o limitaciones y acuerdo específico de su constancia registral, las condiciones concretas cuya constancia registral se pretende, con expresa referencia a la norma legal o planeamiento que la justifica, específica constancia de la firmeza en vía administrativa del acto —Resolución de 12 de febrero de 2014—, descripción indubitable de la finca registral afectada y circunstancias personales del interesado.

(...).

6. Reiteradamente esta Dirección General ha afirmado (por todas, Resoluciones de 27 de febrero de 2012 y 22 de junio de 2013) que no obstante la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos admi-

nistrativos (cfr. arts. 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de este, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro.

En consecuencia tratándose de documentos administrativos, uno de los extremos que está sujeto a la calificación registral es precisamente si los trámites del procedimiento están debidamente relacionados con el titular registral o lo que es lo mismo si el titular registral ha tenido en el procedimiento la posición jurídica contemplada por el ordenamiento (cfr. art. 99 del Reglamento Hipotecario).

Como ha afirmado reiteradamente este Centro Directivo, es principio básico de nuestro sistema registral el de que todo título que pretenda su acceso al Registro ha de venir otorgado por el titular registral o en procedimiento seguido contra él (cfr. artículos 20 y 40 de la Ley Hipotecaria), alternativa esta última que no hace sino desenvolver en el ámbito registral el principio constitucional de salvaguardia jurisdiccional de los derechos e interdicción de la indefensión (cfr. art. 24 de la Constitución Española) y el propio principio registral de salvaguardia judicial de los asientos registrales (cfr. art. 1 de la Ley Hipotecaria). Este principio deriva de la legitimación registral pues si conforme al artículo 38 de la Ley Hipotecaria la inscripción implica una presunción *iuris tantum de exactitud de los pronunciamientos del Registro a todos los efectos legales en beneficio del titular registral*, el efecto subsiguiente es el cierre del Registro a los títulos otorgados en procedimientos seguidos con persona distinta de dicho titular o con persona en la que no se agota la titularidad registral. Por este motivo para tomar razón en el Registro de la Propiedad de condiciones de licencias o de licencias en precario el ordenamiento exige que conste instancia del titular registral o que resulte que el procedimiento ha contado con su audiencia (arts. 74 y 76 del Real Decreto 1093/1997).

La importancia desde el punto de vista registral del trámite administrativo de audiencia, ha sido destacada recientemente por esta Dirección General —Resolución de 6 de julio de 2015—, pues este trámite basado en la notificación personal conforme a los artículos 58 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite al registrador comprobar si el titular registral ha tenido la oportunidad efectiva de intervenir en el procedimiento cuyo resultado en forma de acto administrativo se pretende inscribir, garantizando su defensa ex ante y permitir a los asientos registrales desplegar su entera eficacia erga omnes, ya que, como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992, no ha de importar, para negar en su caso la inscripción, que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro solo deben llegar actos plenamente válidos, máxime si la posible anulabilidad está establecida en interés y garantía del titular registral para evitar su indefensión».

Como resumen, por lo tanto, la recepción registral de los actos administrativos de naturaleza urbanística pasa por la superación de las exigencias registrales en materia de identificación del título formal inscribible, las circunstancias de su contenido sujetas a calificación registral, la clase de asiento objeto de práctica y, en fin, la verificación del cumplimiento de que los trámites del procedimiento proceden de un título otorgado por el titular registral o en procedimiento seguido contra él como expresión de la interdicción de la indefensión que impone el artículo 24 de la Constitución.

IV. CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN URBANÍSTICA DE MODELOS DE GESTIÓN COMPLEJOS Y SU REFLEJO REGISTRAL

1. POSIBLES ALTERNATIVAS ANTE LA PRESENCIA DE MODELOS DE GESTIÓN COMPLEJOS

- A) *Los convenios de gestión como instrumentos urbanísticos llamados a la resolución de problemas que exceden del funcionamiento ordinario de la gestión reglada*

Si la premisa de la que se parte en el análisis de los procesos de gestión ya adelantados es justamente la de la insuficiencia del régimen legal ordinario para poder hacer frente a su resolución, la búsqueda de alternativas que garanticen la ejecución del planeamiento y, además, con plena sujeción al principio de equidistribución constituye una exigencia ante la que el planeamiento no puede quedar al margen.

En este sentido, la apelación a la figura del convenio urbanístico de gestión como modo alternativo de regulación de la gestión se justificaría en razón de las siguientes notas:

- a) En primer lugar, por la insuficiencia objetiva de los sistemas de ejecución tradicionales proyectados sobre ámbitos de gestión autónomos para dar respuesta a cuestiones que sobrepasan su particular círculo de acción y competencias propias de sus respectivos entes de gestión.
- b) En segundo lugar, por cuanto justamente los convenios de gestión encuentran su razón de ser en la necesidad de dar respuesta a cuestiones no convenientemente resueltas desde el marco legal directamente aplicable, hasta el punto de que, por ejemplo, el artículo 246.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, permite que el régimen de ejecución que prevean llegue incluso a apartarse «*de los sistemas de ejecución previstos en la presente Ley*».
- c) En tercer lugar, desde un enfoque de mera lógica en la configuración del conjunto del proceso de gestión, por presentarse como instrumento intercalado entre el planeamiento y la tramitación de los procedimientos genuinos propios de tal proceso, constituyendo de este modo un paso intermedio y añadido desde el planeamiento de desarrollo que puede configurar un esquema normativo o de meros principios hasta una gestión con el mayor grado de obligada concreción.
- d) En cuarto lugar, por cuanto su cometido propio se situaría de modo dominante en el terreno de la equidistribución para la corrección de posibles desequilibrios transitorios entre unidades de ejecución, función propia de la fase de gestión cuando se actúa a través de sistemas de carácter privado que hace que no solo su formulación no sea extraña sino, más bien, plenamente procedente sin quiebra del sistema legal.
- e) A su vez, precisamente con vistas a la plena salvaguarda de los derechos de todos los propietarios afectados, también sería razonable descansar en el carácter abierto de la participación en su firma a cuantos propietarios de suelo hubiera en el ámbito que a tal fin habrían de ser invitados.
- f) Por último, la firma del texto definitivo del Convenio debería ser condición necesaria para la adopción de los sucesivos actos de gestión y, a su vez, definiría un marco susceptible de adaptaciones sucesivas en el tiempo en razón de las posibles necesidades que pudieran ir surgiendo no fácilmente identificables *a priori* en toda su extensión.

B) *La creación de entidades de gestión superpuestas a las propias de las unidades de ejecución*

Como instrumento complementario, la posible constitución de entidades urbanísticas colaboradoras superpuestas a las de las unidades de ejecución con funciones vinculantes de coordinación de aquellas acciones comunes que pudieran proyectarse sobre más de una puede ser otro de los instrumentos interpuestos desde el planeamiento como exigencia para alcanzar una equidistribución final superadora de posibles desequilibrios transitorios mediante la redistribución de los aprovechamientos y las cargas entre ellas.

Es decir, se trataría de entidades urbanísticas de carácter administrativo cuya actuación, como es propio de ellas, se desarrollaría bajo la tutela, fiscalización y control de la Administración urbanística en cada caso actuante dentro del marco definido por el planeamiento y, en su caso, el convenio de gestión.

2. CONSIDERACIÓN SOBRE LA CONSTANCIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE PROCESOS DE GESTIÓN COMPLEJOS

De modo correlativo a cuanto queda expuesto, si los instrumentos urbanísticos que han quedado señalados están llamados, como fin último, a garantizar el cumplimiento del principio de equidistribución y este es un objetivo que ha de venir contemplado también desde el planeamiento urbanístico, de igual modo que en el modelo ordinario de gestión se produce una llamada al Registro de la Propiedad para dar cuenta de la existencia de procesos de gestión en curso de tramitación, lo mismo cabría pretender cuando se actuara desde la estructura jurídica advertida.

En este sentido, la aludida susceptibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad de «*cualquier (otro) acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de estas*», ha de permitir también el respectivo acceso de aquellas otras decisiones administrativas tomadas en ejecución del planeamiento cuando mediante ellas, aun no insertadas en rigor en un marco normativo pre establecido, se cumplen funciones perfectamente homologables a aquellas sí previstas de manera expresa por el legislador en los que hemos venido identificando como modelos tradicionales de gestión urbanística.

Así, sobre la articulación de la gestión urbanística en orden a su acceso al Registro de la Propiedad cabe decir:

- a) Los llamados convenios de gestión como marco sustitutorio o complementario de los sistemas de ejecución tradicionales, que es en realidad donde encuentran su acomodo natural una vez limitada su celebración como anticipación del planeamiento, serían susceptibles de acceder al Registro en relación, como dice el artículo 27.1 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, con «*las obligaciones por (el propietario) 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*».
- b) A su vez, precisamente desde la condición del convenio de gestión como marco sustitutorio de los sistemas de ejecución, la posibilidad de su acceso al Registro habría de contemplarse desde el carácter abierto de su

- suscripción para la totalidad de los propietarios en cada caso afectados, lo que exigiría para su constancia registral, conforme a la resolución de 10 de septiembre de 2015, que el procedimiento fuera seguido con los mismos a fin de garantizar la salvaguardia de los derechos afectados y la interdicción de cualquier clase de indefensión, habiéndose por lo tanto cumplido el trámite de audiencia.
- c) El título inscribible habría de corresponderse con la certificación administrativa acreditativa de la firma del texto definitivo del convenio en cuestión previamente aprobado por el órgano competente, a cuyo fin la Administración estaría legitimada para instar su constancia registral con expresión en todo caso del resto de precisiones exigibles.
 - d) Por otro lado, en cuanto se refiere a la posible constancia en el Registro de la constitución de entidades urbanísticas superpuestas a las propias de cada unidad de ejecución de un mismo ámbito de planeamiento se entiende de que no debería existir objeción para la práctica de la correspondiente nota marginal de inicio del proceso de gestión siguiendo en este punto el mismo modelo previsto por el artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, lo que vendría justificado por el hecho de ser su objeto justamente el cumplimiento del principio de equidistribución.

CONCLUSIONES

I. La realidad pone de manifiesto a partir de la constatación de un no siempre pacífico y completo encaje de la gestión urbanística del planeamiento en el marco legal vigente que cuando se está en presencia de modelos complejos los sistemas de ejecución tradicionales se muestran insuficientes para la resolución de problemas directamente relacionados con el cumplimiento del principio de equidistribución.

II. Ante ello, dado que la equidistribución ha de ser ya anticipadamente contemplada desde el planeamiento, en este cabe instaurar marcos normativos que sirvan de referencia para la sucesiva creación de instrumentos de gestión que precisamente contribuyan a cubrir las lagunas apreciables en la Ley por la descoordinación apuntada.

III. A estos efectos, en un plano estrictamente urbanístico la utilización de los convenios de gestión se presenta como figura idónea para definir modelos de gestión complejos sustitutorios o complementarios de los sistemas de ejecución tradicionales, fórmulas susceptibles de ser contempladas mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras superpuestas a las propias de las unidades de ejecución.

IV. Por fin, si el plan ha de cumplir también la función indicada sin limitarse por ello a un mero cometido ordenador del territorio y si en auxilio del principio de equidistribución cabe acogerse a fórmulas como las apuntadas, parece también razonable que, igual que ocurre con el modelo ordinario de gestión, el Registro de la Propiedad haya de recibir aquellos actos administrativos de naturaleza urbanística en los que se materialicen aquellas.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 27 de mayo de 2015
- RDGRN de 10 de septiembre de 2015

BIBLIOGRAFÍA

LASO MARTÍNEZ, J. L., y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1995, p. 55.

NOTAS

¹ LASO MARTÍNEZ, J. L., y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1995, p. 55, donde se sostuvo lo siguiente al tratar de la delimitación de las áreas de reparto: «Se trata, por lo tanto, de una determinación que, siendo propia de la fase de planeamiento, tiene su punto de mira puesto en la fase de gestión urbanística. Desarrolla aquí el planeamiento una función que va más allá de una labor que consista exclusivamente en el diseño técnico de la ordenación urbanística del medio físico, al incidir sobre aspectos cuyo cometido se circunscribe a hacer posible su ejecución dentro del marco de unos principios generales, entre los que el fundamental es la distribución de los beneficios y cargas que tal planeamiento genera».

² A estos efectos resulta de interés la cita del artículo 34.1.a) e i) de la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (*BOE* núm. 236, de 2 de octubre de 2015), el cual mantiene el mismo contenido que el todavía hoy vigente artículo 54.1.a) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar, respectivamente, que serán motivados tanto «los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos» como «los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.