

3. URBANISMO

*NUEVAS REALIDADES DERIVADAS DE LOS PROCESOS
DE URBANIZACIÓN Y POSIBLES RESPUESTAS DESDE
EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO Y REGISTRAL VIGENTE*

por

VICENTE LASO BAEZA

Abogado

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SUPUESTO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2009.—III. CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE LA GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA PROYECCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN.—IV. LA CRITICABLE POSICIÓN DE LA SENTENCIA Y LA ARTICULACIÓN DE FÓRMULAS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL PROPÓSITO ENUNCIADO: 1. EL ALCANCE DE LA SENTENCIA COMENTADA. 2. BASES URBANÍSTICAS PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS URBANIZATORIOS GENERALES. 3. ARTICULACIÓN REGISTRAL DEL PROCESO DESCRITO.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las consecuencias más visibles del urbanismo desarrollado en España especialmente durante el último decenio ha sido, probablemente, la deficiente conclusión de las obras de urbanización ligadas en muchas ocasiones a la insuficiente puesta en funcionamiento de los distintos servicios necesarios para el desenvolvimiento correcto de los ámbitos que sucesivamente se iban incorporando al tejido urbano.

En el origen de tal consecuencia no es difícil atisbar cierta vinculación con el salto dado en los modelos de ordenación y gestión seguidos que, referidos tradicionalmente a superficies de una dimensión relativamente pequeña, han pasado, como decía recientemente Eugenio TRÍAS en una Tercera de ABC, 2-1-10 («Sol de invierno, sobre el espacio y el tiempo»), a romper los muros creándose ciudades que absorben ciudades.

Baste comprobar las dimensiones no inhabituales de los nuevos sectores de suelo urbanizable en numerosos municipios del territorio nacional para cobrar conciencia de las dificultades técnicas de todo orden que su puesta en servicio necesariamente ha de acarrear. La existencia de sectores de cuatro, nueve o doce millones de metros cuadrados ha venido siendo una realidad acentuada por el desmesurado proceso de crecimiento inmobiliario vivido y cuya repercusión negativa sobre la gestión posterior era en cierto modo inevitable.

En este sentido resulta oportuna la referencia a la imagen externa de este proceso, según puede comprobarse en el Informe que fue presentado ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, del que fue Ponente la eurodiputada danesa Margrete Auken, votado favorablemente el 11 de febrero de 2009, y que fue objeto de resolución del Parlamento Europeo en el mes de marzo siguiente.

El Informe, alejado del lenguaje al uso políticamente correcto y cuyas conclusiones, me atrevo a presumir, no estarían muy alejadas de la opinión

generalizada del ciudadano común, se denominó: *Sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario*, y se ocupó, por tercera ocasión en la anterior legislatura parlamentaria (ver Resoluciones de 12-6-07 y 13-12-05), de los que denominó: *abusos de los derechos legítimos de los ciudadanos europeos sobre sus bienes legalmente adquiridos en España*, expresando su inquietud acerca del desarrollo sostenible, la protección de medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas.

En él se vertían diversas consideraciones sobre la situación de hecho a la que se ha llegado en el urbanismo español, señalando que en España se han producido desarrollos urbanísticos sin precedentes en detrimento de los derechos de ciudadanos europeos (a este respecto es significativamente ilustrativo el artículo publicado en el suplemento *Crónica* de *El Mundo*, de 10 de enero de 2010, en el que se advierte sobre la situación de ilegalidad de los bienes adquiridos en España por decenas de miles de británicos que para hacerse con ellos vendieron sus propiedades en su país de origen, habiendo quedado atrapados, dice el artículo, *en el paraíso*) que han conllevado daños irreparables a la biodiversidad y a la integridad medioambiental de muchas regiones, que los procedimientos judiciales incoados, por órganos judiciales no debidamente preparados, siguen siendo de una lentitud desmedida y en muchos casos las sentencias dictadas de imposible ejecución, que la actividad desarrollada se ha afrontado desde una legislación inadecuada y en ocasiones injustificada, contraria a actos legislativos europeos, o que el sector de la construcción ha pasado a ser la primera víctima del actual desplome de los mercados financieros *por culpa de las políticas urbanísticas insostenibles que se siguieron*.

De algún modo, cuando, según reveló una periodista en un diario nacional, la exclamación habitual de júbilo en las bodas de cierto municipio de la costa mediterránea era ¡¡¡VIVAN LOS PAI!!!, o cuando incluso se incorporaron al lenguaje jurídico expresiones como *tsunami inmobiliario* o *la gallina de los huevos de cemento*, probablemente es que algo no se estaba haciendo del todo bien.

A partir de esta realidad, la técnica de la planificación urbanística, impulsada en cierto modo por la nueva legislación estatal que en este extremo ha impuesto nuevas condiciones para el desarrollo autónomo de los distintos ámbitos incorporados al tejido urbano, se ha ido inclinando paulatinamente en importantes planeamientos generales de reciente aparición, no ya por la exigencia de un desarrollo autosuficiente de cada sector, lo que es consecuencia de la aplicación estricta de la legislación urbanística, sino además, y aquí se encuentra en cierto modo el hecho novedoso, por la supeditación de la incorporación referida de tales sectores a la implantación completa de las infraestructuras generales del conjunto del territorio ordenado mediante la previa tramitación de Planes Especiales de Infraestructuras.

Con ello lo que se produce es un cierto desbordamiento de un marco legal que, en unos términos análogos a como efectuaba el artículo 117.2 de la Ley del Suelo de 1976, ha venido imponiendo en este extremo como condición para el desarrollo de los ámbitos de gestión que los mismos tuvieran entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación, resolviéndose de esta manera el proceso de gestión *intramuros* de las delimitaciones de este carácter al confiar en gran medida a la acción de la Administración la ejecución y financiación de las grandes infraestructuras.

Es por este motivo que, constatada la realidad expresada al inicio y vista la voluntad del planificador de ponerla coto, se plantea acto seguido la ca-

pacidad del ordenamiento jurídico para dar una respuesta solvente de manera que se cumpla el objetivo final de alcanzar una urbanización completa y susceptible de ponerse en servicio pero, a la vez, se haga dentro de un marco de derechos y deberes de los propietarios de suelo, y eventualmente del agente urbanizador, que sea plenamente respetuoso con la posición respectiva.

II. EL SUPUESTO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2009

La sentencia a la que nos referimos se pronuncia sobre un Plan General de Ordenación Urbana del que la parte recurrente solicita la declaración de no ser conforme a Derecho: *en cuanto a las Bases para la ejecución de las infraestructuras y servicios urbanísticos en el Plan General, Plan Especial de Infraestructuras y Proyectos de Urbanización del mismo.*

Destaca la sentencia que: *con el objeto de coordinar todos los desarrollos, el planeamiento aprobado exige y condiciona la aprobación definitiva de determinados sectores a la redacción de un Plan Especial de Infraestructuras, estableciendo las bases para su redacción, en las que se fijan los porcentajes de participación de cada sector en los costes de ejecución de las Redes Generales como carga de urbanización, pero incluyéndose en la contribución a esas cargas al suelo urbanizable no sectorizado.*

Más allá de la imputación de costes a los propietarios de suelo urbanizable no sectorizado, cuestión de la que aquí no nos ocupamos, la sentencia sí ofrece interés en cuanto se refiere a la anulación, sin motivación alguna, de la que en el Plan General se identificaba como Base 3-7 titulada: *El reconocimiento en aprovechamiento de la inversión realizada por encima de las obligaciones que le corresponderían en la distribución de costes anteriores*, Base cuyo texto era el siguiente: *De realizarse obras por encima del coste que a cada propietario le corresponda en función de los criterios anteriores, bien por sustitución o incumplimiento de la obligación total o parcial de otros, la Administración Municipal expedirá certificado a su favor reconociendo en aprovechamiento patrimonializable y/o materializable las unidades correspondientes al valor equivalente a la inversión realizada que deberá contar con informe técnico de valoración por los servicios técnicos municipales y se notificará a las partes incumplidoras.*

Concluye diciendo luego la sentencia que: *el Ayuntamiento en dicho certificado establecerá en qué sector y unidad de ejecución podrá materializar el correspondiente aprovechamiento sustituyendo el mismo del correspondiente propietario sustituido o incumplidor.*

Lo que hace en consecuencia la sentencia es anular una instrucción dada por el Plan General a un posterior Plan Especial de Infraestructuras y su sucesiva gestión en virtud de la cual se pretendía que, dado que aquél se fijaba como objetivo el desarrollo coordinado de todos los sectores mediante la simultánea implantación de unas infraestructuras comunes que garantizaran su viabilidad, de tal forma que considerando indivisible la obtención previa de las estructuras generales y su efectiva implantación, se convirtiera este presupuesto en condición indispensable para el desarrollo de los diversos sectores de suelo urbanizable, su cumplimiento se afrontara sobre una estructura jurídica en la que el cumplidor no fuera en ningún caso víctima del incumplidor al poder sustituirle.

Tal era, en síntesis, el objetivo del planeamiento general desautorizado por la sentencia de 18 de septiembre de 2009, afortunadamente carente aún de firmeza, desautorización, repetimos, inmotivada y que sin embargo suscita cuestiones de cierta relevancia en los términos que a continuación se indican.

III. CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE LA GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA PROYECCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Con la salvedad de aquellas Comunidades Autónomas en las que se ha prescindido de los conocidos sistemas de actuación como modos diversos de gestionar el planeamiento en los que se prevé con diferente intensidad el grado de intervención de la iniciativa privada y la pública, pasando desde su reconocimiento a la propiedad o al promotor no propietario hasta la intervención por expropiación dentro de una diversidad de formas de gestión, la mayor parte de ellas los han mantenido, si bien es cierto que en ocasiones bajo diferentes denominaciones y matizaciones singulares respecto del modelo común de la Ley del Suelo de 1976, del que en cualquier caso todas parten.

Pese a la diversidad de su régimen jurídico, lo que nos interesa destacar en este punto es que su desarrollo se ha proyectado siempre sobre los respectivos ámbitos de gestión cuya definición física era el resultado de las denominadas unidades de ejecución o sectores según la clase de suelo sobre la que se actuara, ámbitos alterados hoy en su identificación nominativa si bien constantes en su misma función histórica.

La definición espacial del ámbito de gestión mediante una línea perimetral cerrada, aunque progresivamente se ha venido admitiendo su carácter discontinuo, servía al tiempo para identificar el espacio sobre el que habían de cumplirse el conjunto de deberes y ejercitarse los respectivos derechos en orden a la ejecución del planeamiento, todo ello según el correspondiente régimen urbanístico de los terrenos.

En razón de ello, la posición del propietario y eventualmente también del agente urbanizador ha venido marcada por un régimen de gestión reglado, predeterminado desde la Ley, en virtud del cual se sabía de antemano no sólo el régimen urbanístico del suelo, por así estar legalmente determinado, sino también el ámbito espacial sobre el que dicho régimen había de proyectarse, el cual o bien lo definía el planeamiento o bien era el resultante de la delimitación autónoma a tal efecto tramitada.

La unidad de ejecución o el sector con los suelos de redes públicas a los mismos adscritos, en su caso, eran los ámbitos de referencia donde se desarrollaba el conjunto del proceso de gestión, no existiendo, por este motivo, vasos comunicantes entre ellos, salvo esporádicamente cuando varias unidades se integraran en un mismo área de reparto.

Partiendo de esta estructura legal, muy superficialmente enunciada, cuando se rompe el molde es justamente cuando las exigencias del cumplimiento de una serie de deberes, a fin de ejecutar la urbanización en los términos en los que aquí venimos tratando, obligan a cruzar las fronteras que separan las diferentes unidades y sectores. Si resulta que las grandes infraestructuras que articulan el planeamiento son contempladas como un todo cuya puesta en servicio es condición para el desarrollo de los sectores, hasta el punto de que en algunos Planes Generales la concesión de licencias de primera ocupación se supedita a la conclusión de aquéllas, fácilmente se entiende que cada ám-

bito no puede ya plantear su gestión, como hacía el citado artículo 117.2 de la Ley del Suelo de 1976, como reductos autosuficientes e inexpugnables en sí mismos desde el momento en que tal consideración puede llevar sin dificultad, si no hay un desarrollo armónico entre los sectores, a la frustración de cumplir con los deberes directamente imputables pero tener que estar a la espera de que los demás cumplan los suyos, lo que depende de una diversidad de factores sobre los que aquellos carecen de control.

Esta era, justamente, la cuestión a la que al parecer pretendía dar respuesta el Plan General anulado en este extremo en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 18 de septiembre de 2009, sentencia a la que seguidamente nos referimos.

Ante estos nuevos planteamientos y exigencias, la primera observación que se produce es la de la insuficiencia normativa existente, al romperse el modelo tradicional y, quizá más importante aún, las insuficiencias también objetivas para identificar el esquema de funcionamiento, ya que al abarcar potencialmente la totalidad del suelo urbanizable ni hay constancia de la identidad de sus titulares ni existe siquiera capacidad de gestión ni medios coercitivos para involucrar a la sociedad en el desarrollo de un compromiso de este género.

Es por ello que la única alternativa para conseguir una finalidad tan razonable como la propuesta sea acudir a la iniciativa de la Administración por sí misma, lo que fácilmente se advertirá que ha de ser muy difícil de conseguir tanto por las exigencias financieras que ello comportaría como por la propia capacidad de gestión, atribuírsela al concesionario en régimen de publicidad y concurrencia de ofertas o, en fin, promover fórmulas asociativas en las que pueda darse entrada a los particulares que estén dispuestos a su desarrollo.

En cualquiera de estos casos, salvo la asunción directa por la Administración, resulta revelador comprobar cómo las tradicionales soluciones registradas en el ámbito urbanístico son tan versátiles en sí mismas del mismo modo que son susceptibles de aplicación analógica los modelos legales iniciales que tienen cabida inequívoca también en estos casos, todo ello contando con lo que ha sido la tradición continua de la calificación registral para adecuarse a las nuevas realidades sociales de tal modo que salvaguardando los principios se acojan estas exigencias dotándolas de los efectos legitimadores de la inscripción garantizadores de su eficacia.

IV. LA CRITICABLE POSICIÓN DE LA SENTENCIA Y LA ARTICULACIÓN DE FÓRMULAS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL PROPÓSITO ENUNCIADO

1. EL ALCANCE DE LA SENTENCIA COMENTADA

Al margen de la ausencia absoluta de justificación en la sentencia comentada a las razones que dieron lugar a la anulación de la Base 3-7 más atrás reproducida y sin descartar en todo caso la oportunidad de que la cuestión hubiese sido tratada con un mayor grado de desarrollo en el Plan General en el que se contenía, estamos ante un pronunciamiento judicial que eventualmente podría llevar en sí mismo el germen de una gestión imposible dada la exigencia contenida en este último de supeditar la puesta en servicio de los diversos sectores a la conclusión del conjunto de las grandes infraestructuras.

Una crítica vertida en algunas ocasiones sobre el planificador ha sido la de incurrir en una cierta ceguera al contemplar la fase de elaboración del planeamiento desde una visión excesivamente voluntarista en la que el diseño de la ordenación, confundiendo deseos con realidades, es afrontado de espaldas a una gestión en la que la virulencia de los problemas jurídicos, por su cantidad y complejidad, termina por arruinar los más nobles propósitos relegados al baúl de las buenas y olvidadas ideas.

Es por este motivo, quizá, por el que sorprende la ligereza con la que la sentencia comentada se quita de encima un tema capital para la gestión de un planeamiento que, sin embargo, en este caso sí hizo el esfuerzo de anticipar una respuesta a unos problemas de gestión que inevitablemente habían de surgir cuando responsablemente se exigió desde sus determinaciones que la viabilidad de las diversas urbanizaciones singularmente consideradas no podía aceptarse sin su simultánea inserción en una red igualmente operativa de infraestructuras generales, precisamente a fin de evitar las graves disfunciones más atrás denunciadas.

Dicho esto, es cierto que la Base anulada en la sentencia de 18 de septiembre de 2009 parecía, por sí sola, insuficiente para dar respuesta a la problemática que se derivaba de la previsión del planeamiento general cuestionado en este extremo por aquélla, pero también lo es el hecho de que su texto no debía encerrar tacha alguna de legalidad si su articulación sucesiva se acometía dentro de unos principios acordes con el ordenamiento urbanístico, cuestión a la que la sentencia ciertamente no podía llegar, dado que su planteamiento no formaba parte del acto cuyo control de legalidad se sometía a su conocimiento.

A este respecto la Base 3-7 anulada parecía partir de la premisa, situada a su vez sobre la exigencia del desarrollo coordinado y conjunto del planeamiento, de que el proceso de asunción de costes, en el que ningún propietario podía salir beneficiado del mismo modo que ninguno podía salir perjudicado, había de concebirse de tal modo que garantizase el cumplimiento de tal exigencia. Es decir, lo que se pretendía era hacer realidad un planeamiento elaborado desde una visión de efectiva viabilidad y hacerlo, al tiempo, sin menoscabo alguno al derecho de los propietarios, los cuales, del mismo modo, no podían en ningún caso convertirse en obstáculo para su ejecución.

Desde este enfoque, la Base anulada se limitaba a sentar el principio de que, ante el eventual incumplimiento de deberes o voluntaria renuncia a su asunción por parte de los propietarios, aquellos otros que se subrogaran en su posición pudieran resarcirse del sobre coste por ellos asumido con cargo al aprovechamiento equivalente al mismo, de tal modo que en el balance final unos y otros quedaran en situación de pleno equilibrio.

2. BASES URBANÍSTICAS PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS URBANIZATORIOS GENERALES

Esta previsión, que en sí misma no es más que expresión del esencial principio urbanístico de equidistribución, por lo que debió ser mantenida, debería en todo caso desarrollarse, ya en la fase de gestión, bajo una estructura jurídica cuyos pilares fundamentales podrían ser los siguientes:

- a) La relevancia de una actuación de este género para la que el ordenamiento no da una respuesta explícita e inequívoca, debería partir, para entenderla en todo caso acomodada al mismo, del evidente predomi-

nio del interés público, dado que en última instancia lo que se afronta es el ejercicio de una función pública cuya tutela y control encomienda el ordenamiento a la Administración.

Dejar todo el proceso de gestión de un planeamiento general con el alcance del que dio lugar a la sentencia comentada en manos de los particulares, por mucho que su ejecución sea imputable a ellos y aunque fuera bajo una estructura jurídica de naturaleza mercantil, carecería de toda justificación.

En este sentido, así como en la actualidad los llamados convenios de planeamiento vienen siendo puestos en cuestión desde una legislación estatal que por primera vez advierte que la ordenación territorial y urbanística no será objeto de transacción, habiendo sido incluso suprimidos de alguna legislación autonómica como es el caso de la madrileña; no ocurre lo mismo con los convenios de gestión a los que el ordenamiento otorga un amplio margen de actuación en la búsqueda de fórmulas alternativas para la gestión del planeamiento, apartándose incluso de las previsiones legales dispuestas para los sistemas de ejecución.

Si resulta que el planeamiento genera necesidades que sobrepasan las capacidades de los sistemas de gestión legalmente tasados según su régimen respectivo, qué razón hay para impedir que a través de un convenio de gestión de adhesión voluntaria en el que se garantice, en todo caso, el respeto escrupuloso de los derechos de los propietarios, también de los que opten por quedar al margen de él, puedan preverse las condiciones generales, a las que más adelante nos referiremos, conforme a las que podría acometerse las obligaciones impuestas desde aquél.

- b) Desde su definición en un convenio de gestión en los términos señalados, del mismo modo que en el ordenamiento urbanístico la gestión del planeamiento encomendada a manos privadas se instrumenta ordinariamente en el marco de entidades de naturaleza administrativa que actúan bajo la tutela, fiscalización y control de la Administración urbanística, parece lógico que la existencia de obligaciones comunes que desbordan el ámbito limitado de cada sector o unidad de ejecución pueda igualmente articularse bajo la modalidad de entidades urbanísticas en las que, como ocurre, por ejemplo, en el caso de las Asociaciones Administrativas de Propietarios, su finalidad es precisamente colaborar en la ejecución de las obras de urbanización tal y como establecía el artículo 191.1 del Reglamento de Gestión.

Es decir, junto a las entidades propias de cada sector o unidad conviviría una superestructura urbanística de naturaleza administrativa cuya finalidad se situaría, dentro del correspondiente marco estatutario, en el propósito de ejecutar aquellas infraestructuras comunes cuya implantación es condición necesaria para la viabilidad de cada uno de aquellos individualmente considerados.

- c) El régimen estatutario de la entidad urbanística que hubiera de constituirse con el objeto de asumir y ejecutar las infraestructuras generales previstas en el correspondiente planeamiento especial de esta naturaleza y conforme a las previsiones del general, habría de contemplar la adscripción voluntaria y por lo tanto abierta a todos aquellos propietarios de suelo que lo fueran de aquel que conforme a su régimen

urbanístico permitiera su incorporación al proceso urbanístico, ya lo fuera en el momento de la constitución, ya de modo sobrevenido como ocurriría respecto de los propietarios de suelo urbanizable no sectorizado en el momento de su sectorización.

Del mismo modo, la eventual atribución de la condición de agente urbanizador sobre un determinado ámbito en procedimiento de pública concurrencia, legitimaría a éste para manifestar su voluntad de adhesión, la cual de producirse habría de dar lugar a su admisión.

- d) Igualmente los estatutos deberían contemplar, previa atribución proporcional de costes a cada sector o unidad, el régimen de imputación y pago de los costes de las referidas infraestructuras sobre los propietarios y de reconocimiento de aprovechamientos por tal concepto, abarcando dicha imputación y reconocimiento tanto a los propietarios incorporados a la Asociación como a aquellos otros que optaran voluntariamente por quedar al margen de ella aunque fueran también obligados al pago.
- e) En relación con el Proyecto de Obras aprobado por la Administración, su ejecución habría de hacerse, con cargo a los propietarios de suelo según lo dicho, por quien resultara adjudicatario de ellas en el procedimiento concursal que a tal fin se celebrara de conformidad con la legislación de contratación administrativa, correspondiendo a los estatutos de la Asociación la regulación respectiva sobre la contratación de las obras.
- f) También parecería esencial contemplar en los estatutos el régimen de subrogación de terceros adquirentes de terrenos en la posición de los miembros adheridos a la Asociación, para lo cual en las fincas del conjunto de los propietarios a ella adheridos debería hacerse constar, al modo en que tiene lugar en los diferentes sistemas de actuación y siguiendo el modelo del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, la correspondiente nota marginal de afección a las obligaciones inherentes al régimen estatutario de aquélla.

3. ARTICULACIÓN REGISTRAL DEL PROCESO DESCRITO

Ante estos nuevos planteamiento y exigencias, la primera observación que se produce es la de la insuficiencia normativa existente, al romperse el modelo tradicional y, quizá más importante aún, las insuficiencias también objetivas para identificar el esquema de funcionamiento, ya que al abarcar potencialmente la totalidad del suelo urbanizable ni hay constancia de la identidad de sus titulares ni existe siquiera capacidad de gestión ni medios coercitivos para involucrar a la sociedad en el desarrollo de un compromiso de este género.

Es por ello que la única alternativa para conseguir una finalidad tan razonable como la propuesta sea acudir a la iniciativa de la Administración por sí misma, lo que fácilmente se advertirá que ha de ser muy difícil de conseguir tanto por las exigencias financieras que ello comportaría como por la propia capacidad de gestión, atribuírsela al concesionario en régimen de publicidad y concurrencia de ofertas o, en fin, promover fórmulas asociativas en las que pueda darse entrada a los particulares que estén dispuestos a su desarrollo.

En cualquiera de estos casos, salvo la asunción directa por la Administración, resulta revelador comprobar cómo las tradicionales soluciones registra-

les en el ámbito urbanístico son tan versátiles en sí mismas del mismo modo que son susceptibles de aplicación analógica los modelos legales iniciales que tienen cabida inequívoca también en estos casos, todo ello contando con lo que ha sido la tradición continua de la calificación registral para adecuarse a las nuevas realidades sociales de tal modo que salvaguardando los principios se acojan estas exigencias dotándolas de los efectos legitimadores de la inscripción garantizadores de su eficacia.

De acuerdo con ello y partiendo de las bases urbanísticas relatadas anteriormente, debe reiterarse que las garantías exigibles por las Administraciones para asegurar su efectivo cumplimiento habrían de ser estructuradas desde un concierto de voluntades plasmado en un convenio urbanístico de gestión. En éste estarían contemplados los bienes concretos sobre los que recaerían los compromisos urbanísticos, las prestaciones exigibles a sus titulares y las correspondientes prerrogativas y garantías ofrecidas por la Administración para asegurar el traslado de las cargas asumidas y realizadas respecto de las superficies integradas en cada unidad o sector, los plazos de ejecución, las cuotas de participación por sectores y la oponibilidad a los terceros adquirentes de los mismos bienes en función de las determinaciones de los planes y proyectos y los compromisos que vincularan a los bienes comprometidos como obligaciones *propter rem* que eviten dejar aquellos situados en el ámbito de las consecuencias meramente obligacionales, sujetas al riesgo del fraude en contra de las Administraciones o de los intereses difusos de la comunidad de interesados urbanizadores.

El modelo susceptible de aplicarse, que aquí se expone solo sucintamente, encuentra su reflejo analógico en el tratamiento registral, por ejemplo, de los derechos de sobreelevación o de construcción bajo el suelo a los que se refiere el artículo 16.2 del Reglamento Hipotecario, en el que se contempla la estructuración sucesiva del objeto del derecho inscrito y su articulación por cuotas cuando se produzca su materialización. Podríamos decir, en términos generales, que, al amparo del artículo 392 del Código Civil y la doctrina de la Dirección General de los Registros que lo admite, sería equivalente a una comunidad funcional concertada entre una pluralidad de propietarios que afectan sus bienes comprendidos dentro del suelo urbanizable a un régimen de prestaciones y facultades dimanantes del planeamiento, pero extensibles a terceros adquirentes que ven reforzada la obligada subrogación legal o incluso directamente generada respecto de determinaciones convencionales complementarias en razón a su constancia registral, conforme al artículo 19.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

Un acuerdo de este género, suscrito entre la Administración competente y los titulares de suelo que así lo consientan, susceptible de ser extendido a cuantos quieran participar en él, desde el punto en que alcanza una vocación de oponibilidad a terceros y comprende el conjunto de prestaciones operantes *propter rem* sobre los bienes comprendidos dentro del mismo, cuando procedan de un convenio urbanístico de gestión tramitado según el régimen legal de aplicación, será inscribible por sí, en cuanto cumpla naturalmente las condiciones propias del sistema registral, por darse las circunstancias previstas por el artículo 1.1 del Real Decreto de 4 de julio de 1997.

RESUMEN

URBANIZACIÓN
REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El fuerte crecimiento urbanístico vivido en España en el último decenio ha puesto de relieve ciertas disfunciones en los procesos urbanizadores que exigen la opción por nuevas alternativas que, sin estar expresamente contempladas en la Ley, tienen sin embargo una clara respuesta en ella mediante la creación de fórmulas que, garantizando en todo caso los derechos de los afectados y con las garantías ofrecidas por el sistema registral para garantizar la oponibilidad a terceros, posibiliten al tiempo la correcta ejecución del planeamiento urbanístico.

ABSTRACT

DEVELOPMENT
PROPERTY REGISTRATION SYSTEM

The strong growth in development Spain has experienced over the last ten years has thrown into relief certain dysfunctions in development processes that require the option of new alternatives. These new alternatives, although not expressly envisioned in Spanish legislation, find however in legislation a clear response, by means of the creation of formulae that, while guaranteeing at all events the rights of the persons involved, with the guarantees offered by the registration system to ensure third-party enforceability, at the same time make the correct execution of city planning possible.