

3. URBANISMO

EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS Y SU ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

por

VICENTE LASO BAEZA

Abogado

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Una reciente Resolución de 22 de febrero de 2007, sobre la inscripción de los convenios urbanísticos y las últimas novedades legislativas de origen estatal y autonómico sobre este tipo de figuras urbanísticas, permiten apuntar el relevante papel que en adelante ha de jugar el Registro como última barrera para evitar dar plenos efectos jurídico-reales a compromisos tachados a partir de ahora con la sanción de nulidad de pleno derecho.

Para ello entendemos oportuno efectuar una serie de consideraciones sobre el significado que en la práctica urbanística han llegado a cobrar los convenios, su reconsideración reciente por el legislador, así como, finalmente, la trascendencia registral de su contenido en determinadas circunstancias.

Si bien hasta los años noventa los convenios urbanísticos contaron con una escasa regulación legal (1), su utilización práctica se desencadenó con gran intensidad a partir de la década de los ochenta, llegándose a provocar con el tiempo lo que en otra ocasión (2) hemos denominado como un claro cambio de paradigma en el urbanismo español en atención a las consecuencias que de ello derivaron.

Frente al papel central del planeamiento como figura primordial del proceso urbanístico, la aparición de los convenios llegó a devaluar en gran medida su verdadero alcance, básicamente porque la anticipación de su contenido bajo la fórmula del pacto, de alguna manera llegaba a convertir todo su proceso de formulación en una suerte de competición deportiva cuyo resultado final estaba amañado de antemano, participando el administrado con la ingenuidad propia de quien creyéndose con capacidad de influencia no era más que un comparsa frente a quienes, por haber suscrito el pacto, ya sabían dicho resultado.

Justo por eso se ha dicho que la generalización de la política de convenios lo que realmente ha provocado es la sustitución del plan por el pacto para meter después el pacto en el plan, haciendo del trámite de información pública una mera formalidad de alcance irrelevante, siendo así que, como algo pomposamente sostiene el Tribunal Supremo, es el trámite que otorga legitimidad democrática al planeamiento.

Si a ello se añade, además, que el contenido de los convenios sea de carácter mixto por anticipar la ordenación pero, también, por definir un marco

(1) En la Ley del Suelo de 1976 sólo se refería a los convenios el artículo 234 expresando su carácter jurídico-administrativo.

(2) «Uso y abuso de los convenios urbanísticos», en *Directivos Construcción*, núm. 161, noviembre de 2003, Año XXIV, pág. 42 y sigs.

de gestión al margen de la Ley de modo que la Administración se presenta como dispensadora de aprovechamientos sólo si el particular asume obligaciones superiores a las legales —en otro caso el convenio sencillamente no tendría sentido—, fácilmente se entiende la deriva en la que se ha visto incurrir una parte no pequeña de la actividad urbanística.

Cuando resulta que a la, en principio, noble tarea de definir la futura ciudad, se le añade la posibilidad de alcanzar prestaciones no contempladas en la Ley y cuando ello se hace bajo el manto protector de una regulación legal en la que el convenio es recibido con generosidad, se acaba por introducir un factor de distorsión de tal relieve que fácilmente se entiende el estado actual de alarma que, aunque potenciado en los períodos electorales, es sin embargo mantenido, pero ocultado, bajo una especie de consenso tácito cuando, por razón de los tiempos políticos, no puede ser rentabilizado.

La gravedad de la situación no se le oculta a nadie que quiera ver la realidad.

Desde este enfoque y tomando como referencia la Resolución de 22 de febrero de 2007, entendemos oportuno advertir sobre el sentido de las más recientes tendencias legislativas, apuntando alguna de las cuestiones más relevantes en cuanto se refiere a las manifestaciones registrales de los convenios. En particular en lo relativo al alcance de la calificación registral de aquellos convenios a cuyo amparo se pretenda la inscripción de cesiones superiores a las legales, tanto respecto de quienes los suscriben como de terceros ajenos a ellos.

En suma, de lo que se trata es de comprobar cuál ha de ser la posición del Registro a la vista de los nuevos modelos legales en cuyo origen no es difícil entrever como causa última el deseo de atajar los abusos de diverso carácter a los que ha dado lugar la utilización masiva de los convenios urbanísticos.

II. LAS NUEVAS TENDENCIAS LEGALES EN MATERIA DE CONVENIOS

La Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de la Comunidad de Madrid, fue el primer texto en el que, pese a su nulo éxito en la práctica, se impuso un importante límite al contenido de los convenios al sostener en su artículo 74.5 que *«serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente en cualquier forma normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento territorial o urbanístico, en especial las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste»*.

Por lo tanto, la Ley sancionaba con la nulidad de pleno derecho, entre otras determinaciones de los convenios, a aquéllas que se pudieran apartar del denominado régimen urbanístico subjetivo de los propietarios de suelo. Es decir, a aquellas determinaciones que, por agravar el régimen de deberes y cesiones, estuvieran alterando el contenido del derecho de propiedad conforme a su configuración legal.

De algún modo, por ello, en el texto transcrito traslucía el intento de poner coto a la mercantilización de las relaciones del proceso urbanístico mantenidas entre la Administración y los particulares, eludiendo incurrir en un *do ut des*, propio de las relaciones sinalagmáticas en las que hay una reciprocidad de contraprestaciones.

La regulación anterior, mantenida prácticamente en sus mismos términos literales en el artículo 243.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se ha visto acompañada, producto de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, por un nuevo texto del artículo 245, titulado «*Nulidad de los convenios urbanísticos de planeamiento*», según el cual «*son nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados*».

El nuevo texto extrae expresamente del objeto de los convenios el que recaiga sobre el contenido de la ordenación (3), lo que representa ya de por sí que un convenio sobre planeamiento futuro, cualquiera que sea su contenido, está expulsado del ordenamiento jurídico porque su existencia misma es repudiada, ya sea porque lo defina o porque la condicione, y, a su vez, reitera, aunque en términos mucho más concisos, el rechazo de los convenios, ordinariamente encasillados como convenios de gestión, por los que se impongan obligaciones o prestaciones por encima de las legales. Lo que significa que la interdicción de los excesos queda sancionada por su mera existencia o por su incorporación sin más a los prohibidos convenios de planeamiento futuro.

Es decir, se retoma y refuerza la figura del plan como elemento central del proceso urbanístico al sustraer toda posible negociación de su contenido, y se pretende evitar la mercantilización del urbanismo en la que tanto el particular como la Administración están interesados al presentarse como el método por el que, dentro de una relación privilegiada, se anticipa el plan a favor del propietario y se anuncian mayores cargas o cesiones a favor de la Administración (4).

Por fin, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que ha mantenido en su artículo 18.1 la regulación del artículo 21 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y por lo tanto reitera el principio de subrogación legal en cuanto a las obligaciones asumidas por el transmitente frente a la Administración, siempre que hayan sido objeto de inscripción registral, ha anticipado la anterior reforma autonómica al manifestarse, en su artículo 16.3, en unos términos análogos al artículo 245 de la Ley 9/2001, de

(3) De hecho, el texto del artículo 245, objeto de modificación, precisamente se titulaba *Convenios urbanísticos de planeamiento*.

(4) El juego perverso al que se ha llegado con la política de convenios es que, si bien en muchas ocasiones las mayores cargas o cesiones son el resultado de una pura imposición de la Administración, en otras, y no precisamente pocas, son la llave que abre la puerta de una ordenación no creada tanto en la búsqueda del mejor modelo sino como contraprestación con la que equilibrar dichas mayores cargas o cesiones, que en otros términos no significa más que la constitución de una hipoteca perpetua en la ciudad cuyos ciudadanos son al final los que la padecen. La financiación a través del urbanismo de los servicios públicos, de las deudas de la Administración o de intereses de otra naturaleza poco confesables, es el fin último por el que todos los agentes involucrados están dispuestos a asumir su pequeña parte de aparente sacrificio, si bien con la consecuencia señalada.

17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, al decir lo siguiente: «*los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho*». Regulación que, en todo caso, ha de quedar enmarcada en la solemne declaración recogida en el artículo 3 de la Ley según la cual «*la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción*».

En resumen, las nuevas previsiones legales lo que vienen a suponer es un rechazo frontal de los convenios urbanísticos según han venido siendo utilizados en la práctica en su mayor parte. De los de gestión porque ordinariamente han sido identificados con los que imponían mayores cargas o cesiones, y de los de planeamiento porque, más allá de su supresión expresa en la Comunidad de Madrid, carecen de todo interés cuando la contraprestación que justificaba su mantenimiento ha sido eliminada al dejar de ser moneda de cambio. Es decir, ¿qué razón hay para que la Administración negocie el contenido del plan, devaluando su posición, si resulta que quien antes le podía ofrecer una contrapartida superior a la legal carece en adelante de esa facultad?

Con ello, la utilidad del convenio se sitúa dentro de su finalidad más genuina, que es su engarce dentro exclusivamente de la gestión urbanística con el objeto de encontrar fórmulas alternativas de ejecución del planeamiento (5), aconsejadas o impuestas por la singularidad del caso y sin ir acompañadas de quebranto alguno en el contenido del derecho.

De este modo se hace realidad, y no una mera declaración de intenciones, la definición del contenido del derecho de propiedad desde la Ley y el planeamiento, contenido que queda excluido de toda posible alteración, ni siquiera la resultante de una aparente decisión voluntaria de la propiedad.

Este es, por lo tanto, el nuevo marco legal asumido por la Comunidad de Madrid, pero también impuesto por el Estado al ser expresión de su competencia para, como reconoció la STC 61/1997, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional. Marco que no puede quedar desvinculado de las causas que lo han motivado y que, por tanto, requiere la cooperación de los diversos poderes jurídicos afectados, a fin de que en su aplicación práctica no quede vulnerado.

III. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD ANTE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS QUE IMPONEN OBLIGACIONES O PRESTACIONES SUPERIORES A LAS LEGALES

Si bien el marco legal es el descrito de modo que existe una sanción legal de nulidad de pleno derecho respecto de las estipulaciones de los convenios que fueran contrarias al mismo, lo previsible es que, aunque sólo fuera por inercia, se perpetúe en el tiempo la práctica hasta hoy habitual de suscribir convenios en los que se asuman cargas o cesiones superiores a las legales.

(5) Ver, al respecto, el trabajo *Los convenios urbanísticos*, Civitas, 1998, pág. 155, de HUERGO LORA, Alejandro.

La previsión de la ilicitud exclusivamente en el ámbito del Derecho Administrativo (6), la ejecutividad y presunción de legalidad de los actos administrativos, y, por fin, el mantenimiento de la validez del acto sólo destruible mediante sentencia judicial firme, son razones que permiten augurar la continuación de esta práctica y, con ello, plantearse también la posición del Registro de la Propiedad cuando, con motivo de la inscripción de un convenio urbanístico o de actos derivados del mismo, se constata que incumple la ley, bien por agravar la posición del propietario que lo suscribe, bien porque se pretende imponer una mayor carga o cesión a quien no lo ha suscrito.

Así debe efectuarse si atendemos a la declaración contenida en la Resolución de 22 de febrero de 2007, antes citada que, aunque tratando un tema no coincidente con el aquí expuesto, sin embargo reconoce que la inscripción de las cesiones obligatorias sólo es posible, como expresa el artículo 29 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, cuando sean el resultado del cumplimiento de las leyes.

Por ello, la misma Resolución sigue diciendo que *«no tratándose en este caso de una cesión obligatoria prevista por la Ley, sino consecuencia de un convenio urbanístico, es evidente que no resulta posible la aplicación, como pretende el recurrente, del artículo 31 en relación con el artículo 30.2. del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por cuanto este precepto está referido a la cesión obligatoria delimitada por instrumentos de planeamiento»*.

Todo lo cual lleva a decir, por fin, que *«los convenios urbanísticos son inscribibles en el Registro de la Propiedad, siempre que su objeto sea susceptible de inscripción conforme al artículo 2 de la Ley Hipotecaria y 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y cumplan además con las exigencias de la legislación local y urbanística que le son propias, así como las impuestas por la legislación sustantiva e hipotecaria»*.

En todo caso, para afrontar el análisis de estas cuestiones, resulta necesario partir, no obstante, de que las recientes reformas legislativas lo que han supuesto es una nueva concepción de fondo sobre la figura de los convenios en virtud de la cual el ordenamiento jurídico repudia sin ambages aquellos en cuyo contenido aparezcan determinadas previsiones consideradas en adelante como indeseables. Repudio, por otra parte, que sólo puede entenderse sobre la base de un escenario en el que el uso abusivo de los convenios ha llegado a provocar una quiebra del sistema legal de efectos fácilmente identificables.

Desde esta perspectiva, probablemente sea en el campo de las cesiones de aprovechamiento o, en términos más correctos, del suelo en que ha de localizarse el aprovechamiento, donde es más fácilmente identificable la repercusión registral de los convenios en cuanto su misma inscripción o la de los procesos reparcelatorios a que dan lugar están llamados a producir una mutación jurídico-real.

En este sentido, el legislador autonómico ha establecido, dentro de la horquilla fijada desde la legislación estatal, el porcentaje de aprovechamiento que, con el cumplimiento de los correspondientes deberes, corresponde a la propiedad, y aquel otro porcentaje que corresponde a la Administración. Ambos porcentajes aparecen fijados en la legislación autonómica de modo cerrado, lo que no es sino la condición necesaria para que, en el marco del planeamiento y de acuerdo con el régimen urbanístico del suelo, el contenido

(6) Otra cosa son las múltiples derivaciones penales que igualmente podrían llegar a darse.

del derecho de propiedad quede perfectamente delimitado. Pretender otra cosa, tal como dejar al arbitrio de la Administración la cuantificación del porcentaje, daría lugar a irritantes desigualdades claramente rechazables desde la perspectiva constitucional.

Pues bien, una de las previsiones más características de los convenios urbanísticos ha sido tradicionalmente la de reconocer a la Administración, a cambio de la aprobación del planeamiento, un porcentaje de aprovechamiento superior al resultante de la ley a costa, justamente, del aprovechamiento de la propiedad.

En estos casos, ¿cuál debe ser la posición del Registro cuando se presenta para su inscripción el convenio urbanístico o la reparcelación que trae causa del convenio y los porcentajes respectivos de aprovechamiento no coinciden con los legales?

¿Son actos inscribibles sin más o, por el contrario, el Registro puede rechazar su inscripción si constata lo que ordinariamente no exige más que una simple verificación matemática, la discrepancia entre los porcentajes legales y los recogidos en el acto objeto de inscripción?; ¿es la supuesta autonomía de la voluntad suficiente para justificar la inscripción o más bien ésta debe ceder ante la contundencia de un nuevo marco legal cuyo objetivo es el ya descrito?

Al mismo tiempo, ¿queda el tercero afectado por las mayores cesiones asumidas por otros frente a la Administración, o éstas se extienden sólo a quien fuera parte en el convenio?; ¿qué ocurre, a su vez, con los compromisos de cesión que, sólo asumidos por parte de la propiedad, son incluidos como determinación del planeamiento?; ¿adquieren valor normativo y, por lo tanto, son oponibles frente a todos?

Desde nuestro punto de vista, la posición del Registro de la Propiedad es, en este punto, especialmente relevante porque, o bien se presenta como un cooperador más en el conjunto del proceso para hacer realidad aquello que la Ley rechaza, o bien aparece como muro de contención que, en la medida de sus posibilidades, contribuye a hacer realidad el objetivo legal, asumiendo el papel, como resalta un relevante administrativista actual, de último reducto de la legalidad.

La cuestión no es desde luego menor, puesto que si bien es cierto que en el Registro se inscriben actos y contratos que afectan a fincas, éstas, como resultado del conocido fenómeno de la desmaterialización del derecho de propiedad, no son el suelo sin más, sino que a ellas, a su superficie, va ligado un aprovechamiento urbanístico que aunque transitoriamente puede tener vida independiente, lo correcto será que por su previsión en el plan sea un elemento más de la finca registral. Inicialmente, sin la conclusión del proceso jurídico de ejecución del plan habrá una relación real aunque indirecta con el suelo, pero en su fase final habrá una conexión inmediata y directa con éste (7) que, por otra parte, responde al eco que se advierte en las híbridas definiciones urbanísticas y registrales que aparecen en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, dentro de los preceptos registrales.

Es por ello por lo que el Registro entendemos que no puede quedar al margen de la garantía del cumplimiento del objetivo legal, lo cual, en este caso, se concretaría en las siguientes consideraciones:

(7) Ver *El aprovechamiento urbanístico*, Ed. Marcial Pons, 1995, LASO MARTÍNEZ, José Luis y LASO BAEZA, Vicente.

1. Dado que el contenido del derecho de propiedad se define por Ley, no cabe la exclusión voluntaria de su aplicación ni la renuncia a los derechos que en ella se reconocen, por tratarse de normas imperativas de orden público.

Lo cual supone que ni siquiera la aparente asunción voluntaria de las mayores cesiones debe impedir que el Registro pueda rechazar su inscripción. Desde el momento en que la Ley configura un nuevo orden público y jurídico que rechaza este tipo de pactos, el Registro no puede obrar ni quedar de espaldas al mismo. Lo relevante no es por ello el rechazo legal a las cesiones superiores a las legales por sí mismo. Lo relevante es que con ese rechazo se pretende cerrar el proceso de mercantilización del urbanismo al que anteriormente hemos aludido.

Por todo ello, la obligación no puede quedar salvada por la mera invocación de la autonomía de la voluntad, pues ésta choca con una objeción mucho más profunda, lo que no impide que tenga cabida en las distintas figuras que ofrece el ordenamiento civil, si bien siempre con expresión de la causa.

No es ya que estemos ante una estipulación aislada opuesta al interés público. Estamos ante una estipulación perteneciente a una categoría legalmente identificada como rechazable porque justamente lo que se quiere es evitar en el futuro que la creación de ciudad pueda verse afectada por una visión parcialmente mercantilista de las relaciones entabladas con la Administración.

De este modo, el Registrador no puede mirar hacia otro lado y permitir que se consume una ilegalidad. Debe, por el contrario, extender su calificación a la verificación del respeto a los porcentajes legales de cesión, rechazando, en su caso, la inscripción a favor de la Administración de aquellas fincas que no se correspondieran con el aprovechamiento que por ministerio de la Ley le corresponde.

Y es aquí, justo en este punto, donde la Resolución de 22 de febrero de 2007 cobra singular importancia cuando proclama que los convenios urbanísticos son inscribibles sólo si cumplen las exigencias de la legislación urbanística que le son propias, lo que enlaza directamente con el artículo 29 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

En suma, si se lleva hasta sus últimas consecuencias la imposibilidad de someter a transacción territorial y urbanística, lo que proclama el artículo 3 de la Ley 8/1997, y si, al tiempo, se es plenamente consciente de que la asunción de mayores cargas y cesiones por el particular en un convenio sólo se explica porque la ordenación es simultáneamente objeto de negociación, lo que no parece sostenible es la aceptación de que dichas mayores cargas y cesiones sean lícitas y oponibles a quien firma el convenio.

Tal posición no sería otra cosa que quedarse a mitad de camino de lo que resulta de la Ley, por cuanto la declaración de no ser susceptible de transacción la ordenación territorial y urbanística, que es un mandato principalmente dirigido a la Administración, sólo tiene sentido cuando en el otro polo de la relación, el que ocupan los particulares, tampoco cabe asumir cargas y cesiones superiores a las legales.

Ocultar esta realidad, que está a la orden del día en el urbanismo español, sería más bien una posición de cierto fariseísmo claramente rechazable.

2. En segundo lugar, si la inscripción de la cesión más gravosa no cabe incluso respecto de quien suscribe el convenio, con mucho mayor motivo debe

rechazarse cuando se pretendiera su extensión a propietarios de suelo que no lo hubieran suscrito.

Este supuesto se plantea ordinariamente en la práctica por aquellos que para poner en marcha un proceso urbanístico se ven impelidos por la Administración a aceptar unas cesiones superiores a las legales, pretendiendo después hacer partícipes a los demás de compromisos sólo por ellos asumidos.

La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, es en este punto particularmente acertada al distinguir, en la firma de los convenios, las figuras del promotor y del propietario. El primero, que puede o no ser propietario de suelo, no puede asumir compromisos en perjuicio de los propietarios de suelo, de modo que a éstos en ningún caso les serían oponibles tales compromisos. La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, también se pronuncia en estos términos si bien refiriéndose en primer término a las partes del convenio y sucesivamente a los propietarios afectados. Lo que significa, en último término, hacer patente la desconfianza del legislador sobre el carácter verdaderamente libre del compromiso asumido por el particular.

En todo caso, debe reconocerse que en ciertas circunstancias el incumplimiento de la Ley puede ser el resultado de compromisos mucho más sutiles, cuyo control se hace prácticamente imposible por el Registrador, que tendría que analizar aspectos sobre el contenido del acto que claramente podrían ir más allá de su función calificadora por exigirse un juicio de legalidad que debe quedar reservado a los Tribunales de Justicia.

Piénsese, por ejemplo, que en el caso de la intervención del agente urbanizador, formalizada mediante convenios, su retribución, en función de los costes de urbanización, puede incrementarse artificiosamente a costa de los propietarios de suelo al recibir una compensación final en suelo o económica, que excede del coste verdadero. O la adjudicación de suelos a la Administración en los procesos reparcelatorios bajo una aparente, pero no real correspondencia con sus aportaciones, al margen de la cesión legal de aprovechamiento. O, también, la alteración sobrevenida del planeamiento atribuyendo aprovechamiento lucrativo a suelos cedidos para dotaciones, supuesto en que, por aplicación del Reglamento de Gestión y como expresión general del principio de equidistribución, sería preciso afrontar un nuevo proceso reparcelatorio que, eludido por la Administración, permite la consolidación a su favor de aprovechamientos claramente por encima de los legales.

Lo mismo cabría decir de los convenios expropiatorios que, en no pocas ocasiones, son utilizados por la Administración en un ejercicio de frontal y manifiesta deslealtad con el marco legal aplicable. Se amenaza con la aplicación del sistema de expropiación y se hace el ofrecimiento de un justiprecio completamente alejado de los valores reales del suelo, para, desde esa posición de clara presión, ofrecer después un convenio expropiatorio en el que el justiprecio se paga en suelo edificable notoriamente por debajo del porcentaje de aprovechamiento que le correspondería al propietario con arreglo a la ley.

En todos estos casos parece razonable que el Registro debe asumir sus limitaciones y quedar al margen de un control de legalidad mucho más complejo al que no puede llegar. No, por el contrario, cuando el incumplimiento de la legislación urbanística es algo evidente por concretarse en la omisión de

los porcentajes legalmente establecidos en orden a la patrimonialización del aprovechamiento.

3. A su vez, la conversión de un compromiso de cesión por encima de los límites legales en una determinación de planeamiento por el sólo hecho de su expresión literal en la documentación correspondiente, es también la razón a la que se acoge la Administración para atribuir a la determinación en cuestión un valor normativo de necesario cumplimiento en la adopción de los sucesivos actos aplicativos.

Con ello se ignora que no todo lo que forma parte de un planeamiento es necesariamente tal y, más aún, que no todo lo que figura en él alcanza valor normativo.

Así, la delimitación de unidades de ejecución, que puede formar parte del planeamiento, no adquiere, por esta razón, carácter normativo sino que, como sostiene la sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de noviembre de 1994, mantiene su condición de acto administrativo de carácter singular, lo que impide su cuestionamiento a través del recurso indirecto interpuesto contra actos aplicativos posteriores.

Pero más aún, todo aquello que conste en el planeamiento sin ser expresión de las determinaciones legalmente tasadas que han de figurar en él, no es ya que carezca de valor normativo, es que no puede ser tomado como determinación de planeamiento, so pena de convertir éste, desvirtuado claramente su contenido y naturaleza, en la oportunidad para imponer decisiones sin cobertura legal alguna.

En este caso parece también claro que, ya fuera la causa de la determinación incorporada al plan un convenio o un ofrecimiento aparentemente voluntario de la propiedad, su inscripción debe ser rechazada por el Registro, si es que supone el riesgo de inscribir cesiones por encima de las legales.

4. Por último, en cuanto se refiere a la extensión a terceros adquirentes de compromisos de cesión asumidos por el transmitente frente a la Administración, es claro que el artículo 18.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, exige su previa constancia registral en cuanto pudieran dar lugar a un posible efecto de mutación jurídico-real.

De este modo, la inscripción de un proyecto de reparcelación al amparo de un convenio no inscrito en el que se asumieron cesiones superiores a las legales, no puede efectuarse en perjuicio del tercer adquirente, no ya sólo por su condición de propietario sino también por la falta de constancia registral previa de un compromiso cuyo acceso al Registro, como hemos dicho más atrás, también consideramos rechazable.

RESUMEN

CONVENIOS URBANÍSTICOS

La nueva regulación de los convenios urbanísticos dispuesta en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, regulación igualmente reproducida en la reciente legislación autonómica, en cuanto sanciona con la nulidad de ple-

ABSTRACT

DEVELOPMENT AGREEMENTS

The new regulation on development agreements, laid out under Act 8/2007 of 28 May on land and echoed in recent regional legislation as well, declares development agreements null and void if they impose obligations and

no derecho la imposición de obligaciones y compromisos superiores a los legales, condiciona la calificación registral de los mismos o de los actos que traigan causa de ellos al determinar la denegación de la inscripción de las estipulaciones correspondientes por corresponder al Registro la responsabilidad final de impedir la consumación de una ilegalidad de este carácter.

commitments that step beyond the legal obligations and commitments. Thus, the regulation affects registrar scrutiny of such agreements and the acts stemming from such agreements, whereas the regulation forces registrars to refuse to register the stipulations of such agreements, as registrars hold ultimate responsibility for preventing the consummation of illegal acts of this nature.