

3. URBANISMO

Por EL DESPACHO JURÍDICO Y URBANÍSTICO LASO & ASOCIADOS

LA SITUACIÓN DE LOS PROPIETARIOS NO ADHERIDOS A UNA JUNTA DE COMPENSACIÓN RESPECTO A LA CONFECCIÓN E INSCRIPCIÓN DE UN PROYECTO DE COMPENSACIÓN. (RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE QUEJA DE LA DGRN DE 12 DE FEBRERO DE 1999.)

Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 12 de febrero de 1999, relativa al recurso de queja interpuesto por el Alcalde de un Ayuntamiento contra la actuación del Registrador de la Propiedad, en relación a la posible inscripción de un proyecto de compensación.

I. RESUMEN

Si bien en la Resolución que se comenta se advierte que el objeto del recurso de queja es el análisis de una determinada actuación del Registrador a fin de resolver las dudas surgidas en relación con la inscripción de un proyecto de reparcelación, lo que, dada la configuración del recurso, no implica revisión alguna de la calificación realizada por ser esa materia propia del recurso gubernativo, en aquélla se entra de lleno, junto con otras cuestiones, en otra ya tratada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que tiene una relevancia práctica notable cuando se actúa a través del sistema de actuación por compensación.

En concreto se trata de la inscripción de los proyectos de compensación, también denominados de reparcelación en la nueva legislación urbanística de origen autonómico, cuando existen en el ámbito de gestión, objeto de desarrollo, propietarios que no se han incorporado a la Junta de Compensación y cuando, a su vez, no ha concluido el procedimiento expropiatorio y por lo tanto sus terrenos no han pasado al dominio de la Junta de Compensación en su condición de beneficiaria de la expropiación legalmente atribuida.

Limitando el presente comentario en consecuencia al extremo indicado, a continuación se reproducen los hechos que sirvieron de base para la interposición del recurso de queja, así como el alcance preciso de la duda suscitada en los términos indicados.

La Resolución recoge los siguientes antecedentes: «*los parcelistas de la urbanización ilegal ..., en el término de ..., incluida en el Catálogo de Urbanizaciones ilegales de la Comunidad de Madrid, al modificar el Plan General de Ordenación Urbana Municipal y cambiar la naturaleza del suelo por la de urbanizable programado e integrar sus terrenos la totalidad del Sector IV, iniciaron el proceso urbanizador, constituyéndose en Junta de Compensación en diciembre de 1998, aprobándose por el Ayuntamiento los Estatutos y Bases de Actuación de la misma.*

En 1990 la Junta de Compensación solicitó al Registro de la Propiedad de ... la práctica de la nota marginal a que alude el artículo 102 del Reglamento de Gestión Urbanística, extremo que el Registro cumplimentó sobre las 428 parcelas inscritas en las 527 aportadas, y expidió la correspondiente certificación.

En 1993 el Ayuntamiento de ..., ante la imposibilidad de la Junta para redactar el proyecto de compensación, acordó sustituir el sistema de actuación por el

de cooperación, elaborando un proyecto de reparcelación que fue aprobado definitivamente en escritura autorizada por el Notario don ..., presentándose en el Registro el ... Posteriormente el mismo Notario autorizó el ... una escritura de subsanación, conforme a la calificación verbal realizada por el Registrador y que fue presentada el...».

A partir de los datos precedentes, el 11 de junio de 1998, el Alcalde del Ayuntamiento de ... se dirige a la Dirección General de los Registros y del Notariado, planteando diversas dudas entre las que, por lo que aquí interesa, ha de resaltarse la siguiente: «¿en un proyecto de reparcelación o de compensación, los Registradores de la Propiedad tienen que inscribir todo a la vez o tienen la obligación de inscribir las parcelas cuyos datos estén todos correctos y requerir a la Administración respecto a aquéllas que por alguna cuestión concreta no puedan ser objeto de dicha inscripción?».

II. LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA RESOLUCIÓN

La respuesta a la duda expresada en el último párrafo del apartado precedente se contiene en el tercer párrafo del punto cuatro de los Fundamentos de Derecho, cuyo texto es el siguiente: «Una cuestión que se ha planteado en la doctrina y en la jurisprudencia es si cabe la posibilidad de la compensación parcial, esto es, la inscripción de la reparcelación derivada de la compensación urbanística, sin alterar la titularidad registral de los titulares no incorporados a la Junta, en tanto se solucione por vía de expropiación. La solución en el ámbito jurisprudencial ha sido negativa; así lo estimó la sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de abril de 1988, para lo cual es necesaria la previa expropiación de los titulares no incorporados a la Junta de Compensación para inscribir la reparcelación derivada del proyecto. El mismo criterio de la necesidad de previa expropiación y por tanto de la imposibilidad de inscripción parcial, ha sido recogido por el artículo 21 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística».

Tales son los términos sobre los que se pronuncia la Dirección en una materia de enorme interés y trascendencia práctica indiscutible porque de seguirse una interpretación maximalista los riesgos de retraso de la acción urbanística por compensación serían de gran extensión.

III. COMENTARIO

1. CUESTIÓN PREVIA: LA DETERMINACIÓN DE QUIENES SEAN NO ADHERIDOS

La fase de ejecución del planeamiento a través del sistema de compensación exige, en primer lugar, definir qué deba entenderse con los términos propietarios no adheridos a la Junta de Compensación en atención a los efectos que, sin perjuicio de las matizaciones que se harán más adelante, tal condición provoca sobre sus terrenos al quedar sujetos a expropiación forzosa.

La cuestión anterior es además especialmente relevante a partir, en primer lugar, de la aparición del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y, en segundo término, por lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio

de las Administraciones Públicas, dada la falta de regulación que al respecto existía en el Reglamento de Gestión Urbanística de 1998.

En efecto, el artículo 163.2 del Reglamento de Gestión Urbanística disponía que *«la Junta quedará integrada por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema...»*, estableciendo sucesivamente el artículo 168.2 que *«los terrenos propiedad de quienes no se hubieran incorporado a la Junta serán expropiados, atribuyéndose a ésta el carácter de beneficiaria de la expropiación»*.

El Reglamento de Gestión Urbanística se limitaba a expresar por lo tanto los efectos de la constitución de la Junta respecto de los propietarios adheridos y, a la vez, los efectos que tal constitución tendría en relación con los propietarios no adheridos sobre la base de que voluntariamente, y en el ejercicio de un derecho legítimo reconocido por la Ley, optaran por mantenerse al margen del proceso reparcelatorio al ver sometidos sus terrenos a expropiación forzosa recibiendo la correspondiente indemnización y teniendo la Junta de Compensación la condición de beneficiaria. Es decir, más allá del caso del propietario identificado que voluntariamente rechazaba incorporarse a la Junta, nada decía sobre las condiciones que hubieran de reunirse para llegar a tener la consideración de no adherido.

Al aparecer posteriormente el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, se introducen algunos aspectos relevantes que, aunque en principio se refieren a la correcta configuración del título inscribible, acaban por incidir en el contenido del proyecto de equidistribución, pues condicionan de modo determinante la identificación de aquellos con derecho a participar en el procedimiento reparcelatorio.

Así, el artículo 10.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, entra de lleno en el contenido del proyecto de reparcelación al ocuparse del tratamiento que en el mismo han de tener, respecto de las fincas aportadas y consiguientemente de las fincas de resultado, tanto los titulares desconocidos como aquellos otros que estuvieran en ignorado paradero.

En cuanto al primer caso, el del titular desconocido, se expresa que *«la finca de resultado se inscribirá a favor de la Administración actuante, con carácter fiduciario y para su entrega a quien acredite mejor derecho sobre la misma»*, y, en cuanto al titular en ignorado paradero, se limita a expresar que *«la defensa de sus intereses, durante la tramitación del proceso, corresponderá al Ministerio Fiscal, salvo que el ausente tuviese designado representante con facultades suficientes»*.

La regulación anterior tenía, en la línea de la Ley de Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, unas consecuencias directas sobre el contenido del proyecto y, en particular, sobre la identificación de lo que hubiera de entenderse por propietario no adherido.

En el primer caso, el del propietario desconocido, por cuanto frente a la práctica habitual que se sigue todavía en la actualidad de identificar al titular desconocido como titular que tácitamente expresa su voluntad de no adherirse a la Junta de Compensación, porque su adjudicatario no será ya la Junta de Compensación sino, por el contrario, la Administración actuante y además con carácter fiduciario para su entrega a quien acreditara mejor derecho. Lo que habría de traducirse en que nunca los suelos de un titular desconocido podrían ser objeto de expropiación al no poder ser considerado en rigor un propietario no incorporado a la Junta.

Y en cuanto al titular en ignorado paradero por cuanto la defensa de sus intereses exige la intervención previa del Ministerio Fiscal o de su represen-

tante legal si hubiera declaración judicial de ausencia o fallecimiento, entendiendo que en el primer caso la intervención del Ministerio Fiscal habría de tener lugar precisamente para garantizar o verificar el cumplimiento de las formalidades propias del desarrollo inicial del sistema y, en su caso, la del representante legal para manifestar su voluntad de incorporación a la Junta con sometimiento a todas las consecuencias que del sistema se derivan. Es decir, cuando actuara el Ministerio Fiscal cabría entender que su intervención, verificado el cumplimiento de las formalidades legales, daría cauce a entender que el propietario en cuestión tendría la condición de no adherido y sometido a expropiación forzosa, siendo la Junta de Compensación beneficiaria de ella, y en cuanto al supuesto de que se actuara a través del representante legal del ausente, éste sería el que en último término habría de manifestar la voluntad o no de adhesión a la Junta de Compensación.

El contenido del Real Decreto, en los términos indicados, se justificó por la doctrina (1) por su adecuación a la Ley de Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, en cuyo artículo 21 se expresaba que pertenecerían al Estado *«como bienes patrimoniales los inmuebles que estuvieran vacantes y sin dueño conocido»*, por lo que no era admisible que la Junta de Compensación pudiera llegar a tener la condición de titular de los bienes a través del procedimiento expropiatorio al ser los mismos en todo caso bienes que habrían de pasar al dominio del Estado.

Partiendo de esta regulación reglamentaria, en la actualidad la reciente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, ha dado una vuelta de tuerca más a esta materia al regular el tratamiento de los inmuebles vacantes en los procedimientos urbanísticos, tratamiento que incomprensiblemente ha sido reducido precisamente a su engarce con el sistema de compensación, debiéndose entender, en todo caso, plenamente aplicable en cualesquiera otros sistemas o modos de ejecución del planeamiento que requirieran de la reparcelación.

Así ha tenido lugar, en efecto, al disponer su artículo 190 que *«los Notarios no podrán autorizar el otorgamiento de escrituras públicas de constitución de Juntas de Compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras sin que previamente los otorgantes justifiquen ante ellos que la totalidad de la superficie incluida en la unidad de ejecución ha sido plenamente identificada, en cuanto a la titularidad de las fincas que la componen, o que la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente ha sido notificada fehacientemente de la existencia de terrenos de titularidad desconocida o no acreditada»*.

A su vez, al disponer el artículo 17 de la Ley de Patrimonio que pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño, entendiendo que su adquisición *«se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado»*, queda reforzada la posición según la cual los terrenos de propietarios desconocidos no pueden ser objeto de expropiación a favor de la Junta de Compensación, lo que se hace en unos términos más radicales de lo que expresa el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

En cuanto la adquisición del dominio opera por ministerio de la ley podría entenderse igualmente superado el texto del artículo 10.2 del Real Decre-

(1) ARNÁIZ EGUREN, RAFAEL, *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 253.

to 1093/1997, de 4 de julio, por considerar que el tratamiento de la finca en el procedimiento reparcelatorio debería efectuarse desde el origen, reconociendo su titularidad a favor del Estado, eliminando por ello la solución dada por la norma reglamentaria en el sentido de efectuar su adjudicación a favor de la Administración actuante con carácter fiduciario por cuanto ésta ya se produciría a favor del Estado por subrogación real de la finca aportada. Lo que no se vería afectado por lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 17 de la Ley del Patrimonio al decir que las obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de los bienes vacantes, sin perjuicio de su adquisición por ministerio de la ley, tan sólo se produciría una vez incorporados los bienes a su patrimonio de acuerdo con los trámites del párrafo *d)* del artículo 47, por cuanto tal previsión en todo caso ratifica y confirma desde el inicio el reconocimiento del dominio a favor del Estado y deja en el alero las consecuencias de orden patrimonial derivadas de su incorporación a la Junta de Compensación si es que ésta, efectivamente, tuviera lugar en virtud de la correspondiente manifestación de voluntad. Lo que en todo caso encuentra un apoyo expreso en el artículo 163.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, si bien quedando a salvo las competencias del Estado cuando existiendo un supuesto de competencias concurrentes demandaran una mayor protección.

En consecuencia, y por la novedad que constituye la nueva legislación de patrimonio del Estado, la interpretación de qué haya de entenderse por propietarios no adheridos a la Junta de Compensación tiene unas especiales connotaciones en aquellos supuestos en los que estemos en presencia de propietarios desconocidos o en ignorado paradero, lo que tiene lugar tanto según el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, como de la vigente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas en la que, según se ha indicado, se ha producido una recepción parcial del proceso urbanístico limitada al sistema de compensación en cuanto al tratamiento que debe darse a los bienes de los que sea titular la Administración General del Estado.

2. LA COORDINACIÓN DE LOS DIVERSOS INTERESES INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN

A) *La identificación de los intereses involucrados*

Si bien el sistema de compensación cuenta con unas reglas propias que le diferencian respecto de las otras posibles formas de ejecución jurídica del planeamiento urbanístico, resulta obvio que en el conjunto del proceso urbanístico y partiendo de la declaración tradicional del plan como elemento central, el objetivo último que se persigue es acceder a su ejecución.

Es decir, siendo el urbanismo de modo prioritario una función pública, y respondiendo a unos concretos y específicos intereses generales, su elaboración no agota sus efectos en sí misma sino que trasciende a la fase posterior de ejecución mediante la materialización sobre el terreno de sus previsiones.

Es por ello por lo que toda la legislación urbanística, desde la Ley del Suelo de 1956, se ha decantado por una diversidad de formas de gestión, configurando también el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en los casos en que ésta protagonizara el proceso urbanístico, y ello justamente con vistas a garantizar aquella ejecución.

Tal circunstancia implica por lo tanto que el aspecto fundamental que informa el conjunto del proceso urbanístico es acceder a la efectiva ejecución del planeamiento, teniendo el resto de las técnicas de gestión legalmente ideadas un mero carácter instrumental de manera que permitan llegar a plasmar en la realidad el esquema de ordenación que como mero dibujo aparece en el planeamiento.

Junto a este primer interés, que necesariamente ha de informar todo el proceso urbanístico hasta el punto que la programación de la ejecución del planeamiento ha sido una constante en toda la legislación urbanística ligada en ocasiones incluso al demérito en el valor de los terrenos en aquellos supuestos en que hubiera un incumplimiento de deberes, aparece en un segundo plano el conjunto de derechos de los propietarios cuando se actúa a través del sistema de compensación, derechos que a su vez se desdoblan en aquellos que se refieren a los propietarios incorporados a la Junta de Compensación y a aquellos otros derivados de la no incorporación a la Junta y por tanto del sometimiento a las consecuencias de la aplicación de la expropiación forzosa.

Según es conocido el sistema de actuación por compensación, se corresponde con el modo de ejecución del planeamiento en el que por antonomasia prima el protagonismo a favor de los propietarios del suelo. Los propietarios son por lo tanto quienes, integrados cuando así es necesario en una Junta de Compensación, promueven la ejecución del planeamiento realizando las operaciones de equidistribución y ejecutando la urbanización a su cargo.

A su vez, al actuar a través del sistema de compensación conseguido el quorum mínimo necesario para su aplicación efectiva, y sobre la base en todo caso de la incorporación voluntaria a la Junta de Compensación, aquellos otros propietarios que opten legítimamente por mantenerse al margen de ella pueden efectuarlo quedando así sometidos a expropiación forzosa.

El sistema de compensación es por lo tanto un sistema voluntario de tal manera que quien quiere participa en la reparcelación y quien no quiere se mantiene al margen de ella. Carácter voluntario que además se confirma en cuanto el rechazo a la incorporación a la Junta de Compensación no puede ser identificado con un incumplimiento de la función social de la propiedad y por lo tanto incluido en los supuestos de aplicación de la expropiación-sanción, lo que incluso ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Supremo, por ejemplo, en su sentencia de 20 de junio de 1998 (Ar. 6.817), al decir que tal circunstancia no tiene lugar, *«dado que el propietario del suelo está facultado para no incorporarse a la Junta de Compensación cuando no hubiese solicitado dicho sistema de actuación, con lo que no incumple deber alguno, sino que, antes bien, ostenta un derecho para incorporarse a aquélla, el cual, no ejercitado dentro del plazo establecido legalmente, es causa que legitima la expropiación en beneficio de dicha Junta de Compensación, a fin de posibilitar la actuación urbanística por dicho sistema»*.

En consecuencia, la definición de los intereses respectivos supone, en cuanto al adherido, que su actividad irá dirigida a la elaboración del proyecto de compensación y a la ejecución de la urbanización y, respecto de los no incorporados a la Junta, a defender ante la Administración expropiante el mejor valor para sus terrenos manteniendo el pleno dominio sobre ellos en tanto no estuviera pagado o consignado el justiprecio determinado conforme al procedimiento legalmente establecido.

B) *La protección de todos los intereses sin detrimento de ninguno como objetivo deseable*

Al actuar en el ámbito del Derecho Público en el que la defensa del interés general tiene una relevancia destacable, y, a la vez, teniendo en cuenta que el reconocimiento constitucional de la propiedad privada exige acomodarse a los procedimientos legales tanto en el ámbito urbanístico como en el ámbito expropiatorio para garantizar en todo caso el mantenimiento de su contenido esencial ya sea mediante la adjudicación de suelo en los procedimientos reparcelatorios, ya mediante la entrega de su equivalente económico en los procedimientos expropiatorios, parece que como objetivo deseable se ha de tender a la búsqueda de aquella posición que impida cualquier clase de perjuicio a los tres polos del proceso urbanístico que vienen considerándose.

Lo contrario, decantarse por uno de los intereses en contra de otro cuando todas las posiciones pueden ser salvaguardadas garantizando su pleno equilibrio, lo que puede lograrse de modo simultáneo, no parece de entrada una solución defendible sobre la base de que el Derecho y la tarea interpretadora ha de tener como última razón de ser la de solventar los conflictos existentes y, en la otra cara de la moneda, no crear conflictos allí donde no los hay.

Por ello mismo, el hecho de que el propietario no incorporado a la Junta de Compensación tenga un reconocimiento explícito de sus derechos tampoco puede suponer que ante la existencia de propietarios incorporados a la Junta, éstos deban ver debilitada su posición en perjuicio además de la ejecución del planeamiento. Con lo cual más bien al contrario debe arbitrarse un sistema en virtud del cual quien tiene voluntad de ejecutar el plan, interés público prioritario, pueda efectivamente efectuarlo, y que ello, a la vez, no perjudique a quienes en el ejercicio de un derecho legítimo quedan extramuros de dicho proceso de ejecución.

Es justamente a partir de estos principios como se ha manifestado (2) que la coordinación de los intereses de los particulares propietarios de suelo en el proceso de compensación exige, en la relación entre propietarios adheridos y no adheridos, el cumplimiento de las tres siguientes condiciones: que los incorporados no hagan suya la edificabilidad generada por los suelos de los no incorporados, que mientras la expropiación no haya concluido el suelo de los no incorporados no se adjudique a los incorporados, y, por fin, que se asegure la consumación de la expropiación forzosa.

C) *La confección del proyecto de compensación y su posterior acceso al Registro de la Propiedad*

Aplicados los principios precedentes a la confección y posterior acceso al Registro de los proyectos de compensación, y remitiéndonos en este punto a la posición ya mantenida por la doctrina (3), cabe expresar lo siguiente:

(2) LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS, «Dictamen sobre el contenido de un proyecto de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la Junta. Inscripción en el Registro», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 573, pág. 404.

(3) LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS, «Dictamen...», *op. cit.*, pág. 406 y sigs.

- a) Aunque en principio la ejecución de los ámbitos de gestión debe realizarse, como expresaba el artículo 117 de la Ley del Suelo de 1976, por polígonos completos, tal principio ha de operar en relación con aquellos polígonos en los que existiera un único régimen jurídico en relación con los bienes en ellos integrados y no, por lo tanto, cuando en virtud de la incorporación de unos y no de otros de los propietarios a la Junta, aquellos quedan sujetos a las obligaciones propias del sistema y éstos al procedimiento expropiatorio.
- b) Si por aplicación del principio de solidaridad el acto reparcelatorio debe ser un acto único, no puede hablarse propiamente, como parece apuntar la resolución comentada, de que por la aprobación del proyecto de compensación, limitada a los terrenos de los propietarios adheridos, la unidad se quiebre y constituya un acto reparcelatorio parcial. A estos efectos se ha afirmado que *«al ser la compensación de voluntaria aceptación, de la ley no resulta ningún precepto concreto que obligue a que el acto, que ha de ser único intervolutos, lo sea también intemolentes, porque éstos tienen el derecho constitucional a conseguir todas las garantías contenidas en la ley para la expropiación, garantías que son individuales y jamás se concretan en un solo acto»*. De lo anterior se deduce que cuando la aprobación del proyecto de compensación se extiende exclusivamente sobre los suelos de los incorporados a la Junta, el acto reparcelatorio tiene un carácter de totalidad en cuanto sólo dichos propietarios quedan afectados por aquélla. Los no adheridos, por el contrario, en tanto no son indemnizados, ostentan una posición intocable traducida en el mantenimiento del dominio y de la posesión de sus bienes, de un lado, y en la imposibilidad de que el aprovechamiento emanado de sus terrenos pueda ser patrimonializado en pleno dominio y con carácter definitivo por los incorporados, ya individualmente ya a través de la Junta.
- c) A partir de lo anterior, el proyecto de compensación debe incluir a todos los propietarios que se han incorporado a la Junta y, a su vez, no puede confeccionarse válidamente un proyecto de compensación y someter los terrenos no incorporados a los efectos jurídico-reales de la reparcelación si en el mismo se incluyen igualmente las fincas de los propietarios no incorporados precisamente al estar sujetos a un procedimiento distinto, el expropiatorio.
- d) Por fin, en cuanto al contenido del proyecto de compensación, éste deberá afrontar tres tareas: primera, reservar el suelo que se corresponda con los derechos de los no adheridos, no adjudicándolo por lo tanto a los propietarios incorporados a la Junta, salvo que se hiciera bajo la fórmula de la adjudicación fiduciaria a la Junta de Compensación, pero en todo caso estando supeditada su adjudicación definitiva a los propietarios incorporados a la consumación de las expropiaciones pendientes cual si se tratara de una condición suspensiva pero sin efectos registrales directos; segunda, mantener inalterada la situación física y jurídica de la finca de origen del titular no adherido, lo que supone la improcedencia de que finca alguna de resultado se proyecte sobre aquélla y que la posesión no se vea afectada; por fin, afectar las fincas que se estime adecuado al importe del coste de la expropiación para la hipótesis de que los propietarios adheridos no hicieran frente al pago del justiprecio.

3. LA INSUFICIENCIA DE LAS RAZONES DADAS EN LA RESOLUCIÓN DE 12 DE FEBRERO DE 1999

A) *En cuanto a la jurisprudencia invocada*

Tal y como se ha expresado anteriormente, la primera razón que se esgrime en la Resolución comentada de 12 de febrero de 1999, para rechazar la inscripción de un proyecto de compensación cuando todavía no hubiera concluido el procedimiento expropiatorio respecto de los propietarios no adheridos, es la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1988 (Ar. 3.227).

Pues bien, según nuestro parecer y con las limitaciones derivadas de la falta de expresión en el repertorio de Aranzadi de los hechos que sirvieron de base para que se dictara la sentencia indicada, entendemos que la Dirección General va claramente más allá de lo que se deduce del texto de la sentencia.

Así parece de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- a) En primer lugar, la Resolución de la Dirección General pone en boca del Tribunal Supremo unos términos que en modo alguno figuran en la sentencia de 26 de abril de 1988. Frente a lo que dice la Resolución, el Tribunal Supremo no dice en ninguno de sus Fundamentos que sea «necesaria la previa expropiación de los titulares no incorporados a la Junta de Compensación para inscribir la reparcelación derivada del Proyecto».

En ningún punto se refiere por lo tanto la sentencia a la inscripción del proyecto de reparcelación, siendo por lo tanto ésta una conclusión que al menos sin apoyo expreso en ella es asumida por la Resolución.

- b) En su Fundamento de Derecho cuarto, la sentencia del Tribunal Supremo parte, para negar en el Fundamento de Derecho quinto siguiente que se pueda aprobar un proyecto de compensación sin la previa expropiación de los terrenos cuyos propietarios no se hubieran incorporado a la Junta de Compensación, de que dicho proyecto de compensación *afectara* a terrenos no expropiados.

Que el proyecto *afecte* o no al suelo de los no incorporados es en consecuencia el elemento central a partir del cual cabe concluir con la validez o no del acto aprobatorio de la reparcelación.

Es decir, justamente la sentencia esgrime una de las razones a las que ya nos hemos referido anteriormente y que efectivamente hacen inviable la tramitación del proyecto de compensación sobre la base de que mientras no esté fijado el justiprecio y pagado o consignado, ni el suelo, ni el aprovechamiento, ni el folio registral del propietario no adherido pueden ser manipulados, o, con las mismas palabras utilizadas por la sentencia, pueden verse *afectados*.

Por lo tanto, la sentencia no partía de un supuesto en el que el proyecto de compensación se hubiera confeccionado exclusivamente tomando en consideración los suelos de los propietarios adheridos a la Junta, sino de un supuesto en el que *afectaba* a los terrenos de los no expropiados, lo que hacía plenamente válida su conclusión final.

- c) La interpretación precedente se ha visto además confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de abril de 2003 (Ar. 4.178) que

también se ha planteado el problema de si es posible aprobar un proyecto de compensación sin expropiar las fincas de los titulares comprendidas en su ámbito y no integrados en la Junta.

Lo que dice la sentencia, para rechazar que dicha aprobación pueda tener lugar con carácter previo, es que *«no se pueden integrar en el proyecto de compensación terrenos que no han sido previamente expropiados, o, alternativamente, cedidos (...) hasta que en el expediente expropiatorio no se legitime la ocupación de los bienes, éstos no pueden integrarse, insistimos, en el proyecto de compensación»*.

Es decir, la consideración efectuada por el Tribunal Supremo es que el proyecto de compensación no puede *integrar*, dice en esta ocasión, en su contenido las fincas de los no adheridos, lo que, por otro lado, ya fue expresado por la doctrina (4) al indicar que *«cuando parte de los propietarios no se han incorporado a ella (a la Junta), el proyecto de compensación no tiene por qué abarcarlos, ya que la distinta naturaleza de estas situaciones obliga también a situaciones diferenciadas»*, siendo el reverso de esta situación el considerar *«inevitablemente bien tramitado cuando los no incorporados no se incluyen en el proyecto de compensación, porque precisamente a ellos no les puede afectar la compensación, sino que están sujetos a la expropiación»*.

- d) En consecuencia, la Dirección General extrajo unas consecuencias que claramente desbordan el contenido de la sentencia de 26 de abril de 1988, por cuanto en ella, y también en la de 14 de abril de 2003, en ningún punto se dice, en términos absolutos, que no quepa la aprobación del proyecto de compensación sin que previamente hubiera concluido la expropiación de los no incorporados a la Junta sino, al contrario, que el proyecto de compensación no puede *integrar* o *afectar* a sus bienes, en tanto no se hubiera pagado o consignado el justiprecio correspondiente.

B) *En cuanto a la remisión al Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio*

Para llegar a idéntica conclusión, es decir, a que no se puede inscribir un proyecto de compensación sin que previamente hubiera concluido el proceso expropiatorio, la Resolución aporta como justificación adicional la mera cita del artículo 21 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

Dicho artículo 21 se limita a señalar, en el caso de aplicación del procedimiento de tasación conjunta a propietarios no adheridos a la Junta de Compensación, que una vez *«tomada la anotación preventiva a que se refiere la legislación expropiatoria, el proyecto de compensación se tramitará y concluirá en forma ordinaria y, una vez aprobado definitivamente dicho proyecto, la finca o fincas de resultado que correspondan por subrogación real a la ocupada se inscribirán a favor de la Junta de Compensación...»*.

El artículo es ciertamente confuso al admitir dos situaciones que recíprocamente se excluyen. Si se dice que tomada la anotación preventiva prevista en el artículo 32.3.^a del Reglamento Hipotecario cabe la aprobación del proyecto de compensación, debe entenderse que al estar vigente la anotación

(4) LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS, «Dictamen...», *op. cit.*, pág. 407.

todavía no ha habido transmisión de dominio y, con ello, que la expropiación no está consumada. Pero, a su vez, si se dice que aprobado el proyecto se inscribirá la finca de resultado a favor de la Junta se da a entender que la expropiación es previa, lo que en todo caso no es elevado a la categoría de condición *sine qua non*.

En todo caso y aún partiendo de la segunda interpretación, el artículo 21 se limita a contemplar una de entre dos alternativas, ambas igualmente válidas: el supuesto de que dicha expropiación previa hubiera tenido lugar.

En el supuesto contemplado en el artículo 21 no se plantea controversia alguna entre los intereses de los propietarios adheridos y de los no adheridos por cuanto la inscripción de la finca de resultado por subrogación real que se correspondiera con la expropiada a favor de la Junta de Compensación ha de presuponer en todo caso, como se deduce igualmente del artículo 25 siguiente, que el justiprecio en cuestión ha sido pagado o consignado. Ahora bien, que ello sea así no supone que en el caso contrario se impida la aprobación previa de la reparcelación con la adopción de aquellas cautelas que garanticen la protección de los intereses del no adherido.

Por tanto el texto del Real Decreto no aporta solución nueva alguna, entre otras cosas porque carecería de valor normativo suficiente para hacerlo, ni por tanto es invocable por sí mismo para dar una solución diferente a lo expuesto que además es la que cuenta con un inevitable respaldo constitucional.

En todo caso y en virtud de esta cobertura constitucional, lo que es repudiable hasta el extremo es que bienes físicos no incorporados a la Junta o incluso cuotas indivisas de ellos permitan la manipulación interesada a través de métodos de ingeniería jurídica para hacer que la protección del Registro sobre los no adheridos desaparezca.

4. MATIZACIONES DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

El régimen del sistema de compensación que ha sido descrito en los apartados precedentes responde, por lo que se refiere a la cuestión estricta aquí analizada, al modelo legal resultante de la Ley del Suelo de 1976 y al Reglamento de Gestión Urbanística de 1978.

En consecuencia, las conclusiones expuestas serán válidas en aquellas Comunidades Autónomas en las que se mantenga, en su ley urbanística respectiva, la aplicación de la expropiación forzosa debida a la no incorporación a la Junta de Compensación.

Frente a dicho modelo existen sin embargo Comunidades Autónomas que han introducido algunas novedades importantes en materia de incorporación a la Junta de Compensación y sus efectos, de tal manera que no siempre la expropiación forzosa es la única consecuencia obligada de la no incorporación a aquélla.

A tal fin, y con ánimo meramente descriptivo, se relacionan a continuación las leyes autonómicas en las que manteniéndose el sistema de compensación se prevé un régimen alternativo a la expropiación para los propietarios no incorporados a la Junta de Compensación.

A) *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*

Los propietarios deben optar de modo expreso, en el trámite de información pública de los estatutos y bases de actuación, entre la incorporación a la Junta de Compensación o la solicitud de expropiación de sus terrenos, entendiéndose que en caso de que no se opte por ninguna de las alternativas señaladas quedarán sujetos a reparcelación forzosa.

B) *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*

El tradicional sistema de compensación se identifica en la Ley catalana con el que pasa a denominarse sistema de reparcelación en la modalidad de compensación básica. Conforme a esta modalidad, la no incorporación a la Junta de Compensación faculta a ésta para solicitar a la Administración, bien la expropiación de las fincas de los no adheridos, bien la aplicación de la técnica de la ocupación directa.

C) *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*

En el sistema de compensación, cuyo desarrollo no está necesariamente ligado a la condición de propietario al admitirse la entrada del agente urbanizador, los propietarios pueden cooperar con este último abonando en metálico o en suelo los gastos de urbanización o pueden renunciar a dicha cooperación si, mediante solicitud formalizada en documento público y con anterioridad a la aprobación del Programa de Ejecución, instaran de la Administración la expropiación de sus terrenos.

D) *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia*

Del mismo modo en que ocurre con la ley catalana, respecto de los propietarios no incorporados a la Junta, ésta podrá solicitar del Ayuntamiento bien la expropiación de sus terrenos, bien su obtención mediante ocupación directa con simultáneo reconocimiento a sus titulares del derecho a participar en el proceso reparcelatorio, aunque reduciendo la adjudicación para compensar los gastos de urbanización que les fueran imputables.

En estos cuatro supuestos, por lo tanto, la no incorporación a la Junta de Compensación no supone necesariamente la aplicación de la expropiación, de tal manera que cuando se optara por la reparcelación forzosa o por la ocupación directa, en unos casos por decisión de la Junta y en otros de los propietarios afectados, los titulares del suelo en cuestión serán tratados como un propietario más, aplicándose en cuanto a las adjudicaciones, las particularidades derivadas del pago en metálico o en suelo de los gastos de urbanización.

VICENTE LASO BAEZA