

Dictamen sobre el contenido de un proyecto de compensación respecto de los propietarios no adheridos a la junta. Inscripción en el Registro

SUMARIO: *Antecedentes.—Consulta.—Dictamen.—I. Por razón de la naturaleza y función de los Planes de Ordenación su ejecución es vinculante para todo el sector ordenado.—II. La ejecución de los Planes de Ordenación en relación con los derechos de los particulares.—III. Condiciones urbanísticas para la salvaguarda de estos derechos en los Proyectos de Compensación.—IV. El contenido del Proyecto de Compensación a los efectos de su aprobación y posterior inscripción.—V. Las facultades de calificación del Registrador respecto de las resoluciones administrativas de aprobación de Proyectos de Compensación: 1. El ámbito de la calificación registral respecto de los actos administrativos.—2. Aspectos de los documentos administrativos que pueden ser calificados por el Registrador.—3. La aplicación de estos criterios a los actos reparcelatorios.—VI. Otras determinaciones complementarias del Proyecto de Compensación: 1. La cesión de los terrenos que forman parte del equipamiento del Plan.—2. La subrogación real de las cargas.—3. La delimitación de la unidad reparcelable.—4. Determinaciones del Proyecto de Compensación respecto de fincas edificadas conforme al nuevo planeamiento.—Conclusiones.*

La Junta de Compensación del Polígono 58 de León ha solicitado del Letrado que suscribe emita Dictamen en relación con los siguientes

ANTECEDENTES

I. El Plan Parcial de Ordenación del Polígono 3 de X, cuya ejecución justifica el fin de la Junta, fue aprobado definitivamente por el Ministerio de la Vivienda, según Orden de 6 de mayo de 1976.

Aun cuando inicialmente se señaló como sistema de actuación el de expropiación, a virtud de la solicitud de los propietarios, que representa-

ban más del 60 por 100 de la propiedad de los terrenos, el Ayuntamiento de X, el 27 de septiembre de 1979, y con motivo de la aprobación del nuevo Plan General de la ciudad el 30 de junio de 1982, determinó que su desarrollo se hiciera mediante el sistema de compensación.

II. Promovida la redacción de los Estatutos y Bases de Actuación, éstos fueron objeto de aprobación definitiva por el Ayuntamiento el 23 de diciembre de 1981, habiéndose publicado su aprobación definitiva en el *Boletín Oficial de la Provincia* el 26 de enero de 1982.

Aprobados definitivamente aquéllos, se promovió la constitución de la Junta de Compensación, cuya inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras se llevó igualmente a efecto, previa voluntad de incorporarse a ellas de propietarios que representan más del 90 por 100 de la superficie del Polígono.

III. Constituida ya la Junta de Compensación, se procedió a elaborar el Proyecto de Compensación, que fue aprobado primeramente por la Junta, por unanimidad, con representación de más de los 2/3 de las cuotas de participación, y posteriormente, con carácter definitivo, por el Ayuntamiento de X, el 28 de septiembre de 1982.

Interpuesto recurso de reposición contra el acuerdo de aprobación, fue desestimado por dicho Ayuntamiento aun cuando posteriormente, por razón de la notificación remitida por el Ayuntamiento, se dio lugar a la presentación de nuevo recurso de reposición, que fue igualmente desestimado el 29 de marzo de 1983.

Como consecuencia de la aprobación definitiva, se llegó así a la protocolización del acta de compensación, mediante escritura pública otorgada el 16 de junio de 1983.

IV. Ante el hecho de que parte de los propietarios del Polígono no se adhirieron a la Junta de Compensación, el Proyecto aprobado llegó a una solución técnica consistente en excluir a estas fincas del mismo, adjudicando a los propietarios de terrenos que se adhirieron a ella tanto las superficies que proporcionalmente les corresponden sobre las propiedades incorporadas a la Junta, como las procedentes sobre las fincas sometidas a expropiación, que sería de su cargo la adquisición.

La particularidad estribaba, según el Proyecto indicado, en que la petición de inscripción quedaba reducida únicamente a las primeras superficies, es decir, a las superficies que se correspondían con terrenos incorporados a la Junta. Las segundas, es decir, las correspondientes a terrenos sujetos a expropiación, no se inscribirían hasta que se consumara ésta, en cuyo momento habría de incrementarse la superficie inscri-

ta de cada propietario, para dar lugar a la superficie total adjudicada a su favor.

Es decir, resumiendo lo que se acaba de indicar, las superficies correspondientes a las propiedades sujetas a expropiación, aunque pendiente de llevarse a cabo, se adjudicaban ya a los propietarios incorporados a la Junta, pero desistiendo de la inscripción en la parte que físicamente recaía sobre aquéllas, hasta el momento en que la expropiación se consumara íntegramente.

V. La petición, en trámite de consulta, del parecer del Registrador sobre la inscribibilidad del contenido relacionado, dio lugar también, de modo informal, a la calificación por parte de los Registradores de la Propiedad, que se hizo en sentido negativo, exigiéndose que para la inscripción del Proyecto de Compensación previamente fuera consumada la adquisición por expropiación, a fin de que de esta manera se inscribiera el Proyecto como un todo.

VI. Las dificultades económicas por las que pasaba la sociedad, promotora fundamental de la Junta, determinaron como situación transitoria que se segregara parte de una de las fincas sometidas al sistema de compensación, sobre la que se llevó a cabo posteriormente la declaración de obra nueva y constitución en régimen de propiedad horizontal, aun cuando en el proyecto de compensación tales terrenos serían objeto de dos fincas registrales independientes.

VII. Junto a estos antecedentes, como cuestiones colaterales también con las anteriores, se produjeron diversas situaciones, que sintéticamente pueden resumirse en las siguientes:

a) Se planteó si era necesario para poder formalizar el Proyecto de Compensación, que previamente la delimitación urbanística del Polígono coincidiera exactamente, con todo rigor, con la delimitación hipotecaria de las fincas, de tal forma que hubieran de practicarse previamente las segregaciones precisas.

b) Cuál era la situación jurídica de los gravámenes y demás derechos reales que recaían sobre las fincas de origen y que, como consecuencia del Proyecto de Compensación, determinaban la sustitución por otras fincas nuevas.

c) Por fin, cuál era la situación urbanística en la que quedaban las edificaciones que conforme al planeamiento deben ser mantenidas, en orden a su contribución al levantamiento de las cargas de la urbanización.

A la vista de estos antecedentes, se formula al Letrado que suscribe la siguiente

CONSULTA

Si la redacción y aprobación de un Proyecto de Compensación, sobre el que está constituida regularmente una Junta de Compensación, determina ineludiblemente que deban ser resueltas en un solo acto las situaciones resultantes de las fincas incorporadas a la Junta y aquellas fincas cuyos propietarios no se han adherido a ella.

Correlativamente, si la omisión de estas fincas es circunstancia que invalide la inscripción en el Registro de la Propiedad del Proyecto de Compensación de las primeras, señalándose al efecto cuáles son las circunstancias urbanísticas que deben determinar un justo proceder en esta materia y los obstáculos de carácter hipotecario que pueden oponerse a su inscripción.

Con independencia de la consulta principal anterior, las restantes consideraciones que al juicio del que suscribe deban formularse en relación con las cuestiones que se han enumerado en el apartado final de los antecedentes.

Aceptado el requerimiento, tengo el honor de formular el siguiente

DICTAMEN

I. POR RAZÓN DE LA NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN SU EJECUCIÓN ES VINCULANTE PARA TODO EL SECTOR ORDENADO

Aun cuando pudiera parecer una cuestión meramente teórica y, por tanto, carente de interés a los efectos de este Dictamen, entiende, sin embargo, el que suscribe que es fundamental iniciar el examen de la cuestión planteada dejando previamente esclarecida cuál es la función de los Planes de Ordenación, y en razón de ella determinar las respectivas posiciones que los propietarios tienen ante el mismo, así como el resto de las consecuencias que se derivan de la totalidad del ordenamiento jurídico, que queda por esto, a virtud del Plan de Ordenación, y en cuanto se refiere particularmente al derecho de propiedad, radicalmente implicado.

Como se ha dicho por GARCÍA DE ENTERRÍA en el trabajo titulado «Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico», correspondiente a la conferencia que pronunció el 23 de marzo de 1973, en

el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, y que se publicó por el Centro de Estudios Hipotecarios en el mismo año, páginas 257 y siguientes, el sistema liberal contemplado por el Código Civil, respecto del contenido del Derecho de propiedad, «ha sido radicalmente alterado por la Ley del Suelo de 1956».

A partir de este momento, añade el autor:

«Urbanizar, en primer término, ha dejado de ser un contenido de la propiedad para convertirse en una verdadera función pública».

Esta línea, por otra parte, es enteramente coincidente con la opinión dominante de los autores y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para el cual los Planes de Ordenación (Sentencias de 21 de octubre y 21 de noviembre de 1969) tienen carácter normativo y están configurados dentro de un sistema gradual y coordinado.

Por eso, el autor citado, en su obra *Lecciones de Derecho urbanístico*, tomo I, página 167, dice también:

«El *novum* radica en que la potestad de planeamiento concreta de una vez por todas el interés público urbanístico, vaciando la actividad administrativa de ejecución o de realización de la urbanización de toda independencia. El planeamiento integra en sí mismo tanto la ordenación propiamente dicha (en el sentido del acto típico de producción normativa) como la ejecución de ésta (en el sentido del acto típico de aplicación de las normas), ya que prefigura de forma absoluta —tanto en su aspecto sustantivo cuanto en su faceta temporal el resultado de aquella ejecución».

Es ésta la razón también por virtud de la cual el Tribunal Supremo, en Sentencia de 7 de febrero de 1983, introduce un criterio de interpretación restrictiva en la eventual anulación de los Planes de Ordenación por razón del interés público dominante, al decir:

«Que el criterio de prudencia y mesura con el que debe enjuiciarse siempre toda acción de nulidad de Planes de Ordenación Urbana, a los que están vinculados especiales fines e intereses públicos y privados que hacen, como se dice en la Sentencia de esta Sala de 11 de octubre de 1980, que para declarar su nulidad deba exigirse una rigurosa, sólida y acabada prueba de los hechos que se alegan».

A la vista, pues, del carácter predominantemente público que el planeamiento comporta, y por consecuencia de su ejecución, aquella modificación trascendental por el ordenamiento urbanístico se convierte en una concreción de lo que se entiende como función social de la propiedad.

La obligación de urbanizar y edificar pasa de ser, en términos generales y con criterios metajurídicos, expresión utópica de la función social de la propiedad, para convertirse así en una categoría jurídica concreta.

Así lo viene a decir también GARCÍA DE ENTERRÍA en la página 274 del trabajo citado, cuando afirma que «la naturaleza jurídica de estas obligaciones de urbanizar y edificar es la de una función social de la propiedad; pero no una función social de la propiedad en el sentido de una simple admonición o imperativo moral, como es tan frecuente encontrar en la literatura ética social, sino como un verdadero deber jurídico en sentido técnico. Se trata de un deber jurídico instrumentado a través de la figura técnica de la carga, esto es, como un comportamiento que el sujeto debe adoptar para alcanzar un beneficio propio. La carga de urbanizar y de edificar debe ser cumplida por el propietario para lograr atribuirse la apropiación de las plusvalías que del Plan resultan para su propiedad».

El punto final de esta concepción está también plasmado en la Constitución española, que así como en el artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada, en el párrafo primero del artículo 47, al referirse a las prerrogativas de los poderes públicos, incluye la utilización del suelo de acuerdo «con el interés general para impedir la especulación».

A la vista de estas consideraciones generales que se acaban de expresar cabe señalar:

1.º Los Planes de Ordenación entrañan el ejercicio de una función pública en la que lo dominante es el interés general que se trata de conseguir.

2.º En la ejecución del planeamiento, la propiedad ve delimitado su contenido de tal forma que éste se corresponde con el deber de urbanizar en cumplimiento de los Planes de Ordenación.

3.º La articulación de estos dos principios evidentemente ha de llevarse a cabo dentro de un riguroso orden jurídico, en el que se cumpla también otro principio sustancial del ordenamiento urbanístico, como es el de la justa distribución de los beneficios y cargas del planeamiento, ya que así como en la formación del planeamiento domina el interés público en su ejecución ha de conseguirse un adecuado equilibrio entre los intereses particulares implicados.

Sobre estas consideraciones, pues, es sobre las que habrá de examinarse a continuación si el contenido del Proyecto de Compensación aprobado era el debido y, en otro caso, qué condiciones deben ser cumplidas.

II. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

Destacada la concepción del planeamiento como una tarea de interés general, dentro del ordenamiento urbanístico se contienen las reglas relativas a la ejecución de los Planes de Ordenación, que fundamentalmente debe entenderse que recaen sobre las siguientes bases:

- 1.^a La ejecución de los Planes de Ordenación debe hacerse por Polígonos completos, como expresa el artículo 117 de la Ley del Suelo.
- 2.^a La articulación de su ejecución se efectúa en razón del sistema de actuación elegido.
- 3.^a Cuando no se elige el sistema de expropiación, en todos los restantes rige como idea central la de redistribución de beneficios y cargas entre todos los afectados a través del Proyecto de Reparcelación, en el de Cooperación o el de Compensación en este último sistema del mismo nombre.

La existencia de una delimitación poligonal completa y la fijación de un sistema de actuación desemboca en la ejecución material del Plan, a través de las obras de urbanización y edificación, y en la ejecución jurídica, que se verifica mediante la reparcelación o la compensación, aunque una y otra son fundamentalmente una misma institución.

Al ser de interés público la ejecución del Plan, también de la Ley nace un principio de solidaridad entre todos los afectados, solidaridad que justifica la reparcelación, que se articula concretamente en el sistema de compensación en diversos preceptos, particularmente en el artículo 126 de la Ley del Suelo, cuando establece que los propietarios realizarán a su costa la urbanización, en la sumisión de las minorías al criterio mayoritario, mediante la incorporación a la Junta de Compensación, y en la articulación de unas medidas coercitivas para hacer efectivas las obligaciones contraídas.

Esta es la obligación primordial en correlación con la función social que debe cumplir la propiedad.

Por eso el propietario que no se incorpora a la Junta de Compensación lo que hace es hurtar el cumplimiento de los deberes sociales impuestos por el planeamiento, y de aquí que estén sujetos a la expropiación, «por incumplimiento de la carga de urbanización», como dice GARCÍA DE ENTERRÍA en la página 274 del trabajo citado.

Y antes, en la página 273, señala:

«Estas cargas, las de urbanizar y las de edificar, se entienden bajo sanción de expropiación. La expropiación procede, en efecto, en la hipótesis de que el propietario no cumpla esas obligaciones».

Por eso también el Reglamento de Reparcelaciones de 7 de abril de 1966, cuyos principios siguen latentes en el ordenamiento urbanístico, a pesar de haber sido sustituido por el Reglamento de Gestión Urbanística, señalaba un principio fundamental, en el artículo 4.º, 4, cuando decía:

«Será preceptiva la reparcelación y no podrá aplicarse el sistema de expropiación a una o varias fincas de un polígono o manzana en perjuicio de determinados propietarios y beneficio de los demás, salvo cuando se haya expresamente determinado como sanción por incumplimiento de las obligaciones impuestas en virtud de las disposiciones urbanísticas».

De todo ello se desprende que aprobado un Plan de Ordenación y señalado como sistema de actuación el de Compensación, si parte de los propietarios no se incorporan al sistema dan lugar a una doble situación:

a) La de los propietarios que se incorporan a la Junta y aceptan y asumen la obligación de urbanizar y edificar como categoría imperativa de carácter estrictamente jurídico impuesta por la Ley.

b) La de los propietarios que no se adhieren a la Junta y que, por consiguiente, faltan al cumplimiento de los deberes nacidos de la Ley y del Plan, por lo cual quedan sometidos a sus diversas consecuencias, especialmente la de poder ser expropiados.

Tal es la situación que se plantea en el caso del Polígono 3 de X, en que algunos propietarios del mismo no se han incorporado a la Junta de Compensación.

¿Cuál es la situación jurídica a la que quedan sujetos estos propietarios?

Puede enfocarse a este respecto bajo una perspectiva urbanística o bajo una perspectiva civil.

Es evidente, desde el punto de vista urbanístico, que su posición queda minusvalorada, hasta el punto de que la expropiación, al actuar como sanción, determina también una minoración del justiprecio, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA al decir que «el propietario de un solar que no cumpla con dicha obligación será expropiado... por su valor urbanístico. Recordemos que el valor urbanístico es un valor abstracto siempre inferior al valor de mercado, y no es aplicable en el caso de la expropiación de los solares, como es aquí el caso, los cuales han de indemnizarse, por el contrario, por su valor comercial o legal».

Y añade en el párrafo siguiente:

«Es explícito, pues, el criterio de que en las expropiaciones que sanciona el incumplimiento de las cargas de la propiedad se degrade el rango del valor aplicable: de valor urbanístico a valor inicial, en el caso de incumplimiento de la obligación de urbanizar; de valor comercial a valor urbanístico en el caso de incumplimiento de la obligación de edificar».

Por tanto, la propiedad sometida a un Plan de Ordenación, cuando su titular no se incorpora al proceso legalmente establecido, es una propiedad claudicante en su contenido urbanístico, porque ve mermado evidentemente su valor patrimonial.

Ahora bien, hecha esta afirmación, no cabe duda que desde el punto de vista civil no puede decirse lo mismo. Es decir, el incumplimiento de la obligación de urbanizar y, por tanto, la sumisión al proceso de expropiación, no degrada o deja indefensa a la propiedad, sino que desde el punto en que se reconoce constitucionalmente su existencia, forzosamente tiene que estar también a las consecuencias derivadas de todo el ordenamiento jurídico, particularmente el número 3 del artículo 33 de la Constitución, según el cual «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes».

Esto significa que el propietario sometido a expropiación, mientras ésta no se consume, ve indemne toda su titularidad y a ella no le son aplicables las facultades excepcionales atribuidas por la Ley para el sistema de compensación, por ejemplo, el ejercicio de las titularidades fiduciarias de disposición establecidas en el artículo 129, 2, de la Ley del Suelo, como tampoco la exigibilidad de las obligaciones de los socios por vía de apremio, según establece el número 2 del artículo 130 de la Ley.

Por consiguiente, debe concluirse también, en este punto, que si bien el propietario de un terreno sometido al sistema de compensación, como consecuencia de la falta de adhesión a la Junta, incumple la obligación social de edificar, esto no significa que se destruyan todas las medidas protectoras para la defensa de sus legítimos derechos, los cuales se desarrollarán por el procedimiento y las garantías establecidas por la institución de la expropiación, con las modificaciones derivadas del sistema urbanístico, particularmente en cuanto a su valor.

Sin embargo, el reconocimiento de esos derechos no debe impedir que en el supuesto de colisión de intereses entre la propiedad de los incorporados a la Junta y la de los que no se adhieran a ella, haya de

conseguirse siempre la mayor protección para los primeros, no porque sean titulares de un derecho privilegiado, puesto que por esta razón serían igualmente protegibles unos y otros, sino por cuanto al poner sus terrenos al servicio de la ejecución del Plan, están cumpliendo el interés público que éste comporta.

Es decir, que el propietario que ha incumplido la obligación de ejecutar el Plan no puede perjudicar a los que están dispuestos a hacerlo, siempre y cuando los derechos del primero se salven, ni tampoco puede perjudicar al interés público de que el Plan se lleve efectivamente a cabo, porque tanto planificación como ejecución del Plan son siempre tareas públicas prioritarias.

Lo que determinará será, según aquella doble perspectiva:

a) Urbanísticamente, que se disocie el sistema de actuación, combinándose la reparcelación con la expropiación, cada una según su propio régimen jurídico.

b) Civilmente, que no pueda ser privado de la propiedad, ni siquiera de la posesión, mientras no sea expropiado.

III. CONDICIONES URBANÍSTICAS PARA LA SALVAGUARDA DE ESTOS DERECHOS EN LOS PROYECTOS DE COMPENSACIÓN

Conocida la doble perspectiva en la que ha de verse la situación en que se encuentran los propietarios incorporados a la Junta y los que no se adhieren a ella, lo que debe cuidarse, en todo caso, es que el legítimo derecho de los primeros no perjudique a los segundos, ni que tampoco estos últimos se vean menoscabados en sus derechos por la mera ejecución del Plan de Ordenación.

Así, parece razonable, cuando en un Polígono sometido a un Plan de Ordenación por el sistema de compensación existan propietarios no incorporados a la Junta, cuya expropiación no se haya consumado, que la Administración deba cuidar que se cumplan, bajo su exclusiva responsabilidad, estas condiciones:

1.^a Que los propietarios incorporados a la Junta de Compensación no se atribuyan el volumen edificable correspondiente a los no incorporados a ella.

2.^a Que no se adjudique el terreno de los propietarios no incorporados a los que se adhirieron a la Junta, mientras no se consume la expropiación.

3.^a Que se garantice, por parte de los miembros de la Junta, que se consumará la expropiación forzosa.

La salvaguarda de estas determinaciones resulta fundamental para un adecuado equilibrio entre los intereses contrapuestos.

En efecto, si se infringiera la primera determinación resultaría que unos propietarios, sin haber consumado la adquisición a sus expensas, se llevarían el contenido patrimonial de los otros propietarios no incorporados a la Junta, sin la garantía de que la expropiación realmente llegara a producirse. Es decir, se produciría un enriquecimiento indebido para los primeros.

Se infringiría, igualmente, la segunda de las determinaciones impuestas si se atribuyera la titularidad de los terrenos de los propietarios expropiados a los incorporados a la Junta, en contra del principio constitucional de la expropiación, conforme al procedimiento establecido en las Leyes y mediante la correspondiente indemnización, al tiempo que quedaría también contradicho el principio de legitimación registral sancionado, entre otros, en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que atribuye al titular registral la posesión y la propiedad de los bienes inscritos a su favor.

Es decir, que tanto por la vía de las acciones declarativas de dominio, como también por la vía de las acciones interdictales y las del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, el propietario no incorporado a la Junta puede defenderse de la indebida atribución de su titularidad a otro propietario, y, desde luego, no puede inscribirse en el Registro de la Propiedad la transmisión por razón del Proyecto de Compensación en favor de los beneficiados, sin haberse consumado el procedimiento de expropiación forzosa.

Se infringiría, por fin, la tercera de las determinaciones señaladas, ocasionándose con ello la frustración de los efectos del Plan, si la Administración al aprobar el Proyecto de Compensación no tomara las cautelas precisas para asegurarse que la expropiación forzosa llegará en su día a realizarse.

Ahora bien, cumplidas estas condiciones, ¿debe entenderse que resulta imprescindible para que se consume el Proyecto de Compensación el que se hayan verificado ya las expropiaciones pendientes o, por el contrario, es perfectamente legítima la aprobación del Proyecto de Compensación entre los propietarios afectados, sin perjuicio de que incidentalmente se prosigan los trámites para consumir la expropiación?

A su vez, supuesta la diversidad de régimen jurídico entre compensación y expropiación, ¿entra dentro del ámbito de las facultades de calificación del Registrador la de rechazar un Proyecto de Compensación aprobado, con participación de todos los adheridos, aun cuando no esté consumada la expropiación?

Este es el punto central al que este Dictamen se tiene que referir y que es también, al parecer, el que determinó la oposición a la inscripción en el Registro de la Propiedad.

IV. EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE COMPENSACIÓN A LOS EFECTOS DE SU APROBACIÓN Y POSTERIOR INSCRIPCIÓN

El sistema urbanístico, al recaer sobre bienes inmuebles, se ha insertado en el sistema hipotecario forzosamente, por lo cual, y al reconocerse por el artículo 18 de la Ley Hipotecaria a los Registradores de la Propiedad la facultad de calificar la legalidad de los documentos sometidos a inscripción, tanto por los defectos extrínsecos de que adolezcan como por la validez de su contenido, deja, en definitiva, a la responsabilidad de estos funcionarios la de determinar cuándo un acto jurídico es válido y, por tanto, inscribible en el Registro de la Propiedad, y cuándo, por no concurrir en él las previsiones de validez, deba ser rechazado.

Dejando para más adelante el examen de las facultades de calificación de los Registradores sobre los documentos administrativos y concretándonos ahora a lo que se refiere al ámbito de la calificación sobre un Proyecto de Compensación, hemos de clarificar esencialmente la cuestión de si se entiende cumplido el principio de solidaridad inherente al sistema de compensación, incluyendo en el Proyecto la totalidad de los terrenos afectados por el Plan, o si basta que el Proyecto de Compensación se refiera exclusivamente a los propietarios incorporados a la Junta y qué facultades le corresponde al Registrador en este punto.

Aparentemente, sería exigible que el Proyecto abarcara a la totalidad, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley del Suelo, cuando dice que la ejecución de los Planes se realizará por Polígonos completos. Sin embargo, esta obligada realización por Polígonos completos no es equivalente a la ejecución simultánea en su totalidad, sobre todo cuando en su desarrollo se producen diversidad de regímenes, correspondientes a la doble situación de propietarios incorporados y propietarios no adheridos a la Junta.

La existencia de un acto único parece insoslayable dentro del régimen de compensación o reparcelación porque en ambos se parte del principio de solidaridad, derivado directamente de la Ley, y fuerza a exigir que sus prestaciones se realicen en un todo en cada etapa, según se deduce del artículo 1.137 del Código Civil. Por eso, a juicio del que suscribe, no cabe admitir la existencia de actos reparcelatorios parciales, como ha mantenido algún sector de la doctrina hipotecaria. Sin embargo, 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 *intervolen-*

tes, lo sea también *internolentes*, 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.

Por tanto, así como en el Proyecto de Compensación ha de incluirse a todos los propietarios incorporados a la Junta, sin embargo, parece evidente, en cambio, que cuando parte de los propietarios no se han incorporado a ella, el Proyecto de Compensación no tiene por qué abarcarlos, ya que la distinta naturaleza de estas situaciones obliga también a situaciones diferenciadas.

Es decir, que un Proyecto de Reparcelación o Compensación no estaría correctamente formulado si no se aprueba en un solo acto respecto de todos los propietarios incorporados a la Junta. Por el contrario, nos parece inevitablemente bien tramitado cuando los no incorporados a la Junta 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.

Lo que importa entonces es determinar qué cautelas ha de arbitrar la Administración para que el Proyecto se entienda bien aprobado y qué facultades corresponden al Registrador en el ejercicio de sus competencias de calificación, cuando se presenta a inscripción el acto administrativo de aprobación.

Las cautelas de la Administración ya han sido expuestas: impedir el aprovechamiento de la edificabilidad de los disidentes mientras no se les expropie, garantizar el buen fin del procedimiento de expropiación y no adjudicar entre las parcelas resultantes el suelo de los no adheridos.

La articulación de estas medidas debe hacerse:

a) Reservando el suelo que se corresponda con los derechos de los no adheridos, de tal manera que la suma de las parcelas resultantes de la adjudicación en razón del aprovechamiento que generan las fincas de los expropiados coincida enteramente y no se adjudique a los otros propietarios.

Al hacerse la valoración de las adjudicaciones eventuales deben ser tratados los propietarios como uno más, esto es, en función de las cargas del Polígono.

Las parcelas sobre las que se emplace la edificabilidad de los disidentes, aun cuando pueden ser inscritas a favor de la Junta, deberá hacerse constar en la inscripción la circunstancia de que su adjudicación definitiva a los propietarios estará supeditada a la consumación total o parcial de las expropiaciones pendientes. Criterio que entendemos es justificable por aplicación analógica de los artículos 52 y 53 del Reglamento de Ges-

tión, cuando contempla el caso de terrenos con exceso de aprovechamiento que el Ayuntamiento puede ocupar e incluso hacer constar registralmente el hecho, detentándolos transitoriamente hasta que los propietarios con aprovechamiento cero o con aprovechamiento inferior al medio sean determinados y lleguen a formar parte de la llamada por el artículo 51, 3, «comunidad reparcelatoria o de compensación».

De esta forma, al margen de la inscripción de dominio vigente o en la propia inscripción a favor de la Junta, según el número 3 del artículo 53, se hace constar la potestad de la Administración expropiante para adjudicar la finca a favor de los propietarios que la Junta designe, si se consuma por ellos la expropiación, o a favor definitivamente de la Administración si tuviera que actuar sustitutoriamente, conforme al artículo 130, 3, de la Ley.

b) Afectando realmente y de forma suficiente la finca o fincas resultantes que la Administración juzgue adecuadas al importe del coste de la expropiación, de tal manera que si los propietarios adheridos no hicieran frente al pago de la expropiación pudiera la Administración adjudicarse definitivamente las fincas en pago de la obligación, que a tal efecto asumiría directamente de expropiar.

A tal fin puede conseguirse esta garantía mediante la constitución de una hipoteca de máximo sobre las fincas que se estimen de valor suficiente, en favor de la Administración actuante.

Conviene indicar a este respecto que el valor de los bienes a expropiar será, por lo expuesto, el urbanístico, si se trata de terrenos que tengan la condición de solares, o el inicial, si no lo fueren, descontándose las cesiones obligatorias y el coste de la urbanización, conforme a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1973, que dice:

«Que tal cuestión ha sido resuelta por la Sentencia apelada aplicando, de conformidad con lo decidido por el Jurado Provincial, para la evaluación del terreno, el asignado por el índice municipal a los efectos del arbitrio de plusvalía, que es la norma contenida en el artículo 38 de la Ley de Expropiación vigente para el justiprecio de los solares descontando del mismo el coste de la urbanización efectuada por el organismo expropiante, para así no incluir en el precio las plusvalías derivadas directamente de estas obras, causa de la expropiación; pero este sistema valorativo, aparentemente adecuado, no lo es, en realidad, desde el momento en que tal finca, como se encuentra en el momento de su valoración, ha llegado a esa situación por la urbanización del sector, para lo que ha sido preciso la cesión de terrenos con el fin de que pudieran constituirse una serie de solares enclavados, como es obligado, entre vías públicas totalmente urbanizadas y con las zonas verdes depor-

tivas exigidas en los Planes de Ordenación; de aquí resulta que, además de la deducción que la Sentencia apelada efectúa por el coste de las obras de urbanización como mejora del Plan causante de la expropiación, ha de efectuarse también la del tanto por ciento del sector que no llegó a adquirir la condición de solar, en beneficio de la finca, y que igualmente es una consecuencia directa de las obras realizadas por el organismo expropiante; en este punto ha de accederse a la pretensión de la apelante, Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, si bien no en toda su integridad, sino tan sólo apreciando que la valoración efectuada por la Sentencia apelada ha de aceptarse en un 50,5 por 100, pues ésta es la superficie edificable que resulta del apartado tercero de la certificación obrante al folio 8 de los autos de Primera Instancia, porcentaje en el que participan los terrenos expropiados como consecuencia de la distribución de las cargas públicas».

c) Por fin, la tercera condición resulta innecesario decir cómo ha de cumplirse, ya que si no fuera observada, evidentemente, el Registrador habría de rechazarla por aplicación del principio de tracto sucesivo contenido en el artículo 20 de la Ley Hipotecaria.

Por ello, cuando se consume la expropiación, la Junta de Compensación efectuará las adjudicaciones complementarias entre los partícipes en ella, con la aprobación de la Administración.

De estas tres condiciones, las dos primeras afectan esencialmente a la Administración y la última al Registrador de manera especial. ¿De qué forma, no obstante, puede el Registrador enjuiciar su cumplimiento? Es lo que veremos a continuación.

V. LAS FACULTADES DE CALIFICACIÓN DEL REGISTRADOR RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE APROBACIÓN DE PROYECTOS DE COMPENSACIÓN

Para el examen de este punto forzosamente se ha de traer al Dictamen la parte sustancial del trabajo publicado por el que suscribe en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, número 510, del año 1975, en cuyas páginas 1053 y siguientes se trató precisamente lo relativo a «Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general, y de los actos de reparcelación en particular».

Lo expuesto en aquella fecha ha de mantenerse en la actualidad, según mi opinión, con las ligeras modificaciones resultantes de las distintas disposiciones aparecidas con posterioridad a su publicación, en particular el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto de 25 de agosto de 1978.

Con este fin, a continuación expondremos sustancialmente el régimen jurídico de la calificación registral de los actos administrativos y, en particular, de los actos de aprobación de Proyectos de Compensación.

1. *El ámbito de la calificación registral respecto de los actos administrativos*

Una Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1976, referida al Proyecto de Reparcelación y, consiguientemente, conforme al artículo 174, 4, del Reglamento de Gestión, al Proyecto de Compensación, dice:

«En su aspecto formal, un proyecto de reparcelación se concreta en un conjunto ordenado de documentos y actuaciones que, integrando un expediente, han de servir de antecedente y fundamento a la resolución administrativa de su aprobación, concepto que, tomado de la literalidad del artículo 278 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, es plenamente aplicable a toda actuación administrativa en general por la amplitud y exactitud de su definición, aceptada sustancialmente en los artículos 30 y 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo y en el ámbito específico de la ordenación urbanística se corresponde a su vez con el contenido del artículo 20 del Reglamento de Reparcelaciones, aprobado por Decreto de 7 de abril de 1966».

Es decir, la resolución del Ayuntamiento de X, aprobando definitivamente el Proyecto de Compensación, que, a su vez, había sido previamente objeto de aprobación por la Junta, constituye un acto administrativo definitivo, conforme al artículo 174 del Reglamento de Gestión Urbanística.

La eficacia de este acto es, por otra parte, singular, ya que la propia Ley del Régimen del Suelo, en el artículo 100, 2, de su Texto Refundido, ampliable igualmente al caso del Proyecto de Compensación, determina que la aprobación de la reparcelación puede ser impugnabile en vía administrativa sin limitación alguna, pero en vía contencioso-administrativa solamente podrá impugnarse dicho acuerdo «por vicios de nulidad absoluta del procedimiento de su adopción o para determinar la indemnización que, en su caso, proceda».

Con esta última cita queda, pues, evidenciada la enorme trascendencia que adquieren las resoluciones aprobatorias de los Proyectos de Reparcelación y Compensación por parte de la Administración urbanística, hasta el punto de que por mandato directo de la propia Ley está vedada

su impugnación en vía jurisdiccional, salvo «por vicios de nulidad absoluta».

Pues bien, puestos en relación estos preceptos y aquel concepto con el régimen jurídico de la calificación registral de los actos administrativos, debe reconocerse, en principio, que todos los actos jurídicos inscribibles, cualquiera que sea su naturaleza, están sujetos al ámbito amplio de calificación, marcado por el artículo 18 de la Ley Hipotecaria cuando dice:

«Los Registradores calificarán bajo su responsabilidad la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro».

La amplitud de este mandato resulta restringida, para el caso de los documentos judiciales, por el artículo 100 del Reglamento Hipotecario cuando dice:

«La calificación por los Registradores de los documentos expedidos por la Autoridad judicial se limitará a la competencia del Juzgado o Tribunal, a la congruencia del mandato con el procedimiento o juicio en que se hubiese dictado, a las formalidades extrínsecas del documento presentado y a los obstáculos que surjan del Registro».

A su vez, como consecuencia de la reforma reglamentaria de 1982, el artículo 99 del Reglamento Hipotecario ha recogido la doctrina de la Dirección General, a la que después nos referiremos, al sentar una regla similar a la del artículo 100, al disponer que la calificación de los documentos administrativos se extenderá a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase del expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro.

No existía, por tanto, una normativa específica respecto del ámbito de calificación por el Registrador de los documentos administrativos hasta la reforma de 1982.

Sin embargo, ésta recoge la opinión de la doctrina y la jurisprudencia de la Dirección General de los Registros de asimilar sustancialmente la calificación registral de los documentos administrativos a la de los documentos judiciales, y aún más se ha entendido incluso que el ámbito de calificación puede ser más extenso tratándose de los documentos administrativos que de los judiciales.

Como testimonios de la doctrina, a este respecto caben sentar los siguientes:

ROCA SASTRE, en su obra *Derecho hipotecario*, tomo II, 5.^a edición, página 16, dice:

«En principio los documentos administrativos deben tratarse como los judiciales...; no obstante, dentro de los límites propios, el Registrador goza de más libertad».

Este criterio de mayor amplitud resulta, en efecto, de las Resoluciones de la Dirección General de los Registros, particularmente las de 8 de julio de 1911, 9 de abril de 1917, 5 de marzo de 1953, etc.

Así, la Resolución de 8 de julio de 1911 dice que, «conforme a la doctrina consignada por esta Dirección en diferentes resoluciones, las providencias dictadas por los Tribunales y Autoridades Administrativas en los asuntos de su competencia, mediante los procedimientos establecidos por las Leyes, tienen la misma fuerza que la de los Tribunales ordinarios, siempre que dichos acuerdos tengan el carácter de firmes o ejecutorios, por haberse agotado los recursos concedidos contra los mismos o por no haberse entablado éstos por los interesados».

A su vez, la Resolución de 5 de marzo de 1953 dice:

«Según doctrina reiterada, los Registradores se hallan facultados para calificar en los apremios administrativos, con mayor amplitud que en los judiciales, los trámites esenciales del procedimiento, supuestas las distintas condiciones de idoneidad e imparcialidad de los funcionarios y la complejidad de la tramitación, a fin de conceder debidas garantías a los interesados y siempre que ello no implique obstáculos en el normal desenvolvimiento de la actividad de la Administración».

Concretando esta doctrina, en el trabajo primeramente citado concluíamos:

«Como principio general puede sentarse la afirmación de que los documentos administrativos, a los efectos de la calificación registral, tienen el mismo carácter que los documentos judiciales; es decir, como en estos últimos, la presunción de validez de los actos de la Administración, como emanados de un poder jurídico, no puede ser destruida si no es en virtud de una decisión judicial; es decir, la calificación registral no puede entrar en la validez o nulidad del acto».

La fundamentación de esta opinión es inequívoca al resultar directamente impuesta por ministerio de la Ley, a tenor de lo establecido en el artículo 45, 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuando dice:

«Los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

Por esta razón, la presunción de validez de los actos administrativos sólo decae como consecuencia de su revisión en la vía administrativa, previa audiencia del Consejo de Estado, según el artículo 110 de la Ley de Procedimiento, y en los casos de sentencia firme en vía contencioso-administrativa, sin que la mera interposición del recurso de esta índole paralice su eficacia, conforme al artículo 116 de la misma, salvo la suspensión cautelar en la vía jurisdiccional, según el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.

Por tanto, todos los actos de la Administración, porque lo dice expresamente la Ley, se presumen válidos y eficaces, y esta presunción de validez no puede ser destruida más que por los procedimientos establecidos por la Ley, entre los cuales, evidentemente, no se encuentra la decisión del Registrador.

Criterio que está aún de mayor forma reforzado por el artículo 100, 2, de la Ley del Suelo cuando excluye, como antes veíamos, de la vía jurisdiccional la impugnación de los actos de aprobación de reparcelación, salvo para el caso de concurrencia de vicios de nulidad absoluta. Prescripción legal, sin embargo, que hoy ha de ser puesta en entredicho, a la vista del principio fundamental del artículo 24 de la Constitución, que sanciona la tutela judicial efectiva. Por consecuencia, en orden a la validez o nulidad del acto no puede el Registrador entrar a su enjuiciamiento.

Las facultades calificadoras del Registrador, según exponíamos en aquella ocasión, se contraen a una función integradora de las circunstancias del acto inscribible en orden a verificar la «existencia o inexistencia de las circunstancias que legal o reglamentariamente deben acompañar al acto cuya inscripción se pretende».

Es decir, el Registrador tiene que examinar si las circunstancias establecidas por la legislación hipotecaria y también por la legislación urbanística se cumplen. Pero una vez determinado este punto no puede entrar en ningún juicio de valor sobre el acto de la Administración por la presunción legal de validez expresada.

2. *Aspectos de los documentos administrativos que pueden ser calificados por el Registrador*

A la vista de ello, aplicando lo establecido por los artículos 99 y 100 del Reglamento Hipotecario, cabe entender que la facultad del Registrador alcanza a enjuiciar los siguientes aspectos:

a) La competencia de la Administración que aprobó el acto administrativo que se trata de inscribir.

b) La congruencia del procedimiento con el mandato y particularmente las exigencias fundamentales del procedimiento, entre las que se encuentran, tanto por razones urbanísticas como hipotecarias, la notificación personal a los afectados.

A este respecto no cabe duda que la calificación es absoluta porque de igual manera que no puede ser inscrita una sentencia firme, incluso del Tribunal Supremo, seguida contra quien no es titular registral de los bienes afectados, tampoco puede serlo una resolución administrativa cuando concorra idéntica circunstancia.

c) Las formalidades extrínsecas del documento, en cuanto se refiere a la exigencia de que se den en él tanto las circunstancias establecidas por la legislación hipotecaria, como por la legislación urbanística.

d) Las determinaciones resultantes del Registro en función de los principios de legitimación y tracto registral. Y ello por cuanto de ambos principios resulta y se desprende la plena protección de los derechos inscritos.

Y de igual manera, correlativamente, el principio de prioridad que vincula al despacho de los documentos presentados previamente, que pudieran provocar modificaciones sustanciales para los sucesivos.

Este es, por tanto, el ámbito de la calificación que hemos denominado integradora y a la que puede abarcar la competencia del Registrador.

A continuación por ello veremos de qué forma alcanzan estas facultades a los actos de aprobación de Proyectos de Reparcelación o Compensación.

3. *La aplicación de estos criterios a los actos reparcelatorios*

Expuestas las circunstancias a las que puede abarcar la calificación registral, a continuación nos referiremos a su aplicación al acto aprobatorio del Proyecto de Compensación, con especial referencia a los obstáculos ya ofrecidos.

En tal sentido podemos distinguir, consiguientemente, los siguientes apartados:

a) *Sobre la competencia del órgano que aprobó el Proyecto.*—No parece existir problema alguno al respecto, puesto que el Proyecto de Compensación fue aprobado, en primer lugar, por la Junta de Compensación, y después, por la Administración actuante, que es el Ayuntamiento de X. Cualquier problema que pudiera surgir de la existencia de bienes propios del Ayuntamiento, si es que los hubiera, quedó superado por la

promulgación del Real Decreto-ley de 16 de octubre de 1981, que confió, en todo caso, a los Ayuntamientos la aprobación de los Proyectos de Reparcelación o Compensación, aun cuando tuvieran bienes propios en el Polígono o unidad de actuación.

b) *La congruencia del procedimiento con el mandato.*—Evidentemente, que el procedimiento seguido ha sido el dispuesto por el Reglamento de Gestión Urbanística en el artículo 174 y es congruente con la resolución administrativa adoptada.

Dentro de la congruencia del procedimiento se encuentra particularmente el problema relativo a la notificación de los propietarios incorporados a la Junta de Compensación, que es requisito que indudablemente puede ser examinado por el Registrador. Pero también en este punto no se han planteado dificultades, ya que la cuestión esencial que se ha suscitado es la no participación de los propietarios no adheridos, a la que nos remitiremos más adelante y que ya ha sido, en parte, tratada. En cambio, respecto de los propietarios adheridos a la Junta parece darse como hecho inequívoco que fue cumplido el trámite de la notificación personal.

c) *Las formalidades del documento.*—También de conformidad con lo dispuesto en el artículo 174 del Reglamento de Gestión Urbanística parecen haberse cumplido las formalidades externas del documento, en cuanto el acto administrativo, cuya inscripción se ha solicitado, es la escritura pública de reparcelación voluntaria, según el artículo 115 del Reglamento de Gestión, o el acta notarial de protocolización de la certificación que comprende el acuerdo de aprobación definitiva, según el artículo 113, 2, con los requisitos establecidos por los artículos 172 y 113, 1, del Reglamento de Gestión Urbanística.

En el examen de estas formalidades extrínsecas del documento es donde ha de ser incluido el estudio de las determinaciones exigidas por la legislación urbanística y las aplicables por razón de la propia legislación hipotecaria.

Entre las formalidades exigidas por la legislación urbanística, las más importantes, por lo que se refiere precisamente a la calificación registral, son las siguientes:

1.^a La determinación de las fincas que han de incluirse en el Proyecto de Compensación.

Según hemos indicado antes, entendemos que el Proyecto de Compensación tiene que incluir exclusivamente las fincas de los propietarios adheridos a la Junta. No pueden incluirse las fincas de los no adheridos

porque están sometidas a un régimen jurídico distinto, que es el de expropiación.

Por esta razón, así como no puede existir ningún Proyecto de Compensación en el que no hayan participado todos los propietarios adheridos, tampoco puede existir ningún Proyecto de Compensación que incluya las fincas de los no adheridos a la Junta.

Esto significa que la decisión administrativa adoptada por el Ayuntamiento, que es reglada, al no haber exigido otras circunstancias en la aprobación del Proyecto de Compensación, se ha adoptado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder jurídico, y que tales extremos forman parte del contenido sustancial no revisable más que en vía jurisdiccional; esto es, la decisión del Ayuntamiento de X, que aprobó el Proyecto de Compensación, lo hizo en este punto correctamente, por haberse ajustado al distinto régimen jurídico de cada una de las especies de fincas por razón del comportamiento de sus titulares, pero aunque no lo hubiera hecho, al estar referido exclusivamente al ámbito administrativo, su decisión entra dentro del ámbito de las resoluciones administrativas, cuya presunción de validez y eficacia dimana directamente de la Ley.

Lo que es, sin embargo, incorrecto y susceptible de calificación registral es incluir entre las adjudicaciones del Proyecto de Compensación, aunque sometidas a la condición suspensiva de que se consumen las expropiaciones, las fincas pertenecientes a los propietarios no adheridos. Estas fincas, cuando se expropian, se adjudicarán directamente a favor de la Junta si, por ser beneficiaria de la expropiación, ha pagado el justiprecio. Pero hasta entonces no es posible hacer ningún tipo de adjudicación, ni siquiera condicionada, sobre aquellas fincas, ya que el acto administrativo de aprobación del Proyecto de Compensación es un acto atributivo de titularidades sobre los bienes resultantes de la redistribución de beneficios y cargas, y al producir plenos efectos en el ámbito civil, con independencia de que sean inscritas o no las fincas, evidentemente está produciéndose una extralimitación en las facultades decisorias de la Administración al adjudicar, sin título previo, las fincas de los no adheridos, aunque condicionada suspensivamente la inscripción al momento en que se lleve a cabo la expropiación.

Este sí que es un acto definitorio de derechos que por estar referido a fincas inscritas a favor de terceros es susceptible de calificación por el Registrador, porque con ello no entra en el ámbito de las decisiones administrativas, sino que aplica estrictamente las exigencias de los principios de legitimación y tracto registral.

Por tanto, debe concluirse en este punto que así como el Proyecto de Compensación está correctamente aprobado entre los adheridos a la

Junta, incluso para el caso de que no se hubieran exigido cautelas adecuadas que aseguren el cumplimiento total de las previsiones del Plan, sin que en ello pueda entrar el Registrador, en cambio, es incorrecta la adjudicación condicionada de las fincas de los no adheridos y es susceptible de calificarse esta adjudicación por el Registrador por aplicación estricta de los principios hipotecarios.

2.^a Localización de los terrenos de cesión obligatoria.

La letra c) del número 2 del artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística dispone que el Proyecto de Reparcelación y, por tanto, el Proyecto de Compensación, por remisión a aquél del artículo 174, ha de contener la localización de los terrenos de cesión obligatoria, los cuales se entienden cedidos por la aprobación del Proyecto respectivo.

Esta es, por tanto, una determinación esencial del Proyecto, a la que nos referiremos, sin embargo, por separado, más adelante, en este Dictamen.

3.^a La cuantía del saldo de la cuenta de liquidación.

Esta es, en principio, una determinación necesaria del Proyecto de Reparcelación si es que la liquidación está pendiente de realizarse según el artículo 113 del Reglamento de Gestión, y sin perjuicio también de que en el ámbito de las decisiones administrativas, tanto de la Junta como de la propia Administración actuante, cuando un propietario tenga una pluralidad de fincas pueda concentrar la carga sobre parte de ellas liberando a las restantes. Sin embargo, para los Proyectos de Compensación no figura entre las circunstancias exigibles del artículo 172 del Reglamento de Gestión, aunque después se regule la afección en el artículo 178.

Por otro lado, no es infrecuente que al aprobarse un Proyecto de Reparcelación o Compensación y solicitarse su inscripción esté hecha ya la urbanización del Polígono, con lo cual la liquidación es definitiva y no hay lugar a afección alguna. Por esta razón puede ocurrir que no exista saldo de la cuenta de liquidación provisional o, en el caso de existir, que se concentre, como decimos, en el caso de varias fincas pertenecientes a un solo propietario sobre parte de ellas, siempre que sean suficientes para garantizar la obligación o incluso, por fin, que la Administración renuncie a la afección o la sustituya por otra forma de garantía.

Por todo ello parece que esta exigencia no puede ser absoluta, al menos en los Proyectos de Compensación, bastando con que se especifique la cuota de participación en los gastos, aunque no se indique la cuantía.

d) *Las determinaciones resultantes del Registro.*—Este es también, según hemos indicado, un ámbito propio en el que se mueve la califica-

ción registral y que prácticamente queda esclarecido con lo expuesto más atrás, desde el punto en que, en todo caso, se mantiene que deben ser oídos los titulares registrales, que no pueden adjudicarse las fincas de los no adheridos a la Junta y que debe cumplirse también el principio de prioridad, que puede afectar decisivamente al buen fin de la compensación, ya que si no se ha tomado previamente la nota marginal por expedición de la certificación, a que se refieren los artículos 102 y 169 del Reglamento de Gestión Urbanística, no queda congelada la situación del titular pasivo de la reparcelación o compensación, sino que al no producirse el cierre del Registro, si aparecieran nuevos titulares, no será inscribible la reparcelación o compensación sin contar con ellos.

De ahí la trascendencia de esta nota. Si se hubiera extendido y surgieran terceros posteriores, la inscripción de sus respectivos derechos sería cancelada automáticamente, aun sin haber sido citados personalmente en el procedimiento, siguiéndose el mismo régimen establecido por el artículo 131 de la Ley Hipotecaria y 226, 2.º, de su Reglamento para el procedimiento de ejecución sumario, ya que la extensión de la nota invierte la carga de la prueba de tal manera que son los adquirentes posteriores los que deben acudir al procedimiento y no la Administración o la Junta la que debe buscarlos para ser notificados adecuadamente.

Tal es, a nuestro juicio, el ámbito estricto de las facultades de calificación, que adquiere singular valor cuando afecta a los derechos de los terceros no intervinientes en el proceso, mientras que descarga la responsabilidad en la Administración cuando ésta adopta una decisión, que puede no haber sido la óptima en punto al aseguramiento de las determinaciones del planeamiento, pero que en tales casos recae siempre dentro de sus prerrogativas.

VI. OTRAS DETERMINACIONES COMPLEMENTARIAS DEL PROYECTO DE COMPENSACIÓN

Al formular la consulta que determina la emisión de este Dictamen se planteaban otras cuestiones adicionales, que a continuación vamos a examinar, así como las que independientemente de la consulta se han suscitado a lo largo del Dictamen.

Todas ellas se enumerarán a continuación separadamente:

1. *La cesión de los terrenos que forman parte del equipamiento del Plan*

Según acabamos de expresar, los Proyectos de Reparcelación y Compensación tienen que incluir la localización de los terrenos de cesión obligatoria y ésta se produce por ministerio de la Ley, conforme a lo

dispuesto en el artículo 100 del Texto Refundido y 179 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Esto es, la aprobación del Proyecto de Compensación produce la cesión de pleno derecho a la Administración de los terrenos, «que sean de cesión obligatoria y gratuita según el Plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo».

A su vez, esta cesión se produce en pleno dominio y libre de cargas.

Esto plantea el problema de determinar si estando prevista la cesión por el Plan de Ordenación de unos terrenos, si éstos son propiedad de los no incorporados a la Junta, cuáles son las consecuencias derivadas del hecho de que el Proyecto de Compensación no pueda incluirles y si es posible su aprobación sin la consiguiente cesión obligatoria de los mismos.

Evidentemente, de cuanto queda expuesto, resulta incuestionable, por aplicación estricta de la misma Constitución, que los terrenos pertenecientes a los no incorporados a la Junta no pueden ser ni ocupada la posesión ni transmitido el dominio si no es por expropiación. Por tanto, no pueden, por supuesto, cederse al municipio sin que previamente se haya cumplido esta exigencia.

Ahora bien, supuesto que el propietario no se ha incorporado a la Junta, ¿es exigible que para poder aprobar el Proyecto de Compensación se haya consumado ya la expropiación?

Entendemos que no es posible; que sería, una vez más, primar al propietario que rehúsa la colaboración en la gestión pública que el Plan entraña frente al propietario que acepta su cumplimiento, si se exigiera previamente la consumación de la expropiación.

Esto es, el Proyecto de Compensación debe provocar la cesión obligatoria y gratuita de todos los terrenos que pertenecientes a los propietarios incorporados a la Junta están dentro del ámbito del Proyecto como tal. Los terrenos de cesión obligatoria que no sean propiedad de los adheridos a la Junta tendrán que ser expropiados, pero no tienen por qué ser cedidos en un solo acto porque a ellos no les abarca el Proyecto de Compensación, lo que obligará a la Administración a adoptar las medidas cautelares adecuadas ya examinadas, para que llegue a tener efectividad la expropiación y posterior cesión.

Por tanto, la aprobación del Proyecto de Compensación produce la cesión de los terrenos que formen parte del equipamiento y que estén dentro del propio Proyecto, por lo cual, de los propietarios no adheridos ni pueden formar parte del Proyecto de Compensación ni, por tanto, tienen que ser cedidos a través de éste.

2. *La subrogación real de las cargas*

El artículo 100, 1, b), de la Ley del Suelo dice que el acuerdo aprobatorio del Proyecto de Reparcelación producirá la «subrogación, con plena eficacia real de las antiguas por las nuevas parcelas».

El artículo 122 del Reglamento de Gestión Urbanística detalla las circunstancias y consecuencias de la subrogación, refiriéndose en su número 2 a los supuestos en que opere aquélla, señalándose que «las titularidades existentes sobre las antiguas fincas quedarán referidas, sin solución de continuidad, a las correlativas fincas resultantes adjudicadas, en su mismo estado y condiciones, sin perjuicio de la extinción de los derechos y cargas que resulten incompatibles con el planeamiento».

Sin necesidad de entrar en un estudio detenido de este problema, del cual puede verse lo escrito por el que suscribe en su obra *Derecho urbanístico*, tomo III, página 177, lo que puede afirmarse, en síntesis, es que la aprobación del acto de reparcelación provoca sin solución de continuidad la sustitución de las fincas antiguas por las nuevas, recayendo en éstas las cargas que gravitaban sobre las de origen.

Es decir, que cuando se trata de cargas no incompatibles con el planeamiento, como es la hipoteca, el acreedor hipotecario no se ve en ningún caso desprovisto de garantías por el hecho de que las fincas hipotecadas en origen se sustituyan por otras nuevas, ya que en un solo acto, sin espacio alguno intermedio en blanco, pasan de gravar las hipotecas las fincas de origen a las fincas de reemplazo.

Por ello no existe riesgo alguno en su perjuicio siempre y cuando la subrogación se opere correctamente sobre fincas de igual valor que las aportadas a la reparcelación. Por esto es por lo que ha de ser citado también el acreedor hipotecario en el Proyecto de Compensación o Reparcelación para que pueda verificar si las nuevas fincas se corresponden en su valor con las primitivas.

Todo ello no es más que consecuencia institucional de la subrogación real, que permite la subsistencia del Derecho por el cambio del objeto sobre el que recae, pero sin alteración en su régimen jurídico.

3. *La delimitación de la unidad reparcelable*

Una de las determinaciones básicas en el ámbito urbanístico es determinar la unidad reparcelable, la cual puede ser contenida en el propio Plan General, en el Plan Parcial de Ordenación o incluso por un acto jurídico independiente, al amparo de lo establecido en el artículo 118 de la Ley del Suelo.

Esta exigencia, que es fundamental, en el ámbito urbanístico podría

plantear la cuestión de si hace también inevitable en el ámbito hipotecario que coincida la delimitación urbanística de la unidad reparcelable con fincas hipotecarias enteras e independientes.

La respuesta a este punto ha de ser forzosamente negativa porque habrá un momento en que efectivamente se producirá una identificación del ámbito urbanístico con el registral; pero este momento será el de la aprobación del Proyecto de Compensación, en el cual se efectuarán las segregaciones previas para el supuesto de que existan fincas cuya extensión superficial se extienda fuera de los límites del Polígono. Lo que no es necesario es que ello se haga con carácter previo, es decir, antes de la aprobación del Proyecto, salvo que quieran hacerlo así los interesados.

La aprobación del Proyecto de Reparcelación o Compensación, así como produce la cesión en pleno dominio de los terrenos previstos por el Plan con este fin, tiene también virtualidad suficiente para que por medio de él se efectúen las segregaciones pertinentes respecto de terrenos exteriores al Polígono, ya que si se produce la subrogación de unas fincas por otras de los propietarios afectados y la cesión de los terrenos de cesión obligatoria, con mayor motivo debe entenderse comprendida la segregación por ser de efectos inferiores a los cambios de titularidad y tener exclusivamente la finalidad de adecuar la situación registral a la situación urbanística a partir del momento de aprobación del Proyecto de Compensación.

4. *Determinaciones del Proyecto de Compensación respecto de fincas edificadas conforme al nuevo planeamiento*

Según los antecedentes suministrados por el consultante existen superficies del Polígono sobre las que se han concedido licencias de edificación conforme al nuevo planeamiento, razón por la cual se plantea la cuestión de cuál es el estado en que deben quedar estas fincas a los efectos del Proyecto de Compensación.

La respuesta se encuentra taxativamente contenida en el artículo 89 del Reglamento de Gestión Urbanística, al decir:

«Cuando en la unidad reparcelable estén comprendidos terrenos edificados con arreglo al planeamiento, éstos no serán objeto de nueva adjudicación, conservándose las propiedades primitivas, sin perjuicio de la regularización de linderos cuando fuere necesaria y de las compensaciones económicas que procedan».

Es decir, en un principio, la unidad reparcelable no permite la exclusión de fincas situadas dentro de su perímetro. Sin embargo, cuando hubiere fincas que se hayan edificado conforme al nuevo planeamiento, no

se producen alteraciones de titularidad, creándose nuevas fincas registrales, ya que simplemente serán objeto de nueva adjudicación, pero sí quedarán sujetas a las circunstancias económicas derivadas de la ejecución del Plan.

Esta última determinación, sin embargo, no es imprescindible, si existe acuerdo de la Junta para eximir a aquéllas de las obligaciones económicas derivadas del Proyecto de Compensación, cuando el resto de los propietarios asume la carga que pudiera corresponderles.

En este sentido parece razonable que pueda adoptarse tal decisión ante las evidentes dificultades que podrían suscitarse para el caso de que se intentara repercutir las cargas económicas del proceso urbanístico sobre los títulos de fincas adjudicadas, la mayoría de las veces en régimen de propiedad horizontal y, por tanto, absolutamente ajenos al proceso urbanizador.

A la vista, pues, de todo lo expuesto, a juicio del que suscribe, pueden sentarse las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.—Los Planes de Ordenación Urbana, una vez definitivamente aprobados y publicados, por razón de la utilidad pública que comportan, determinan la obligación de que los propietarios afectados colaboren en su ejecución. Esta obligación forma parte de la estructura de la función social de la propiedad y entraña un deber jurídico sancionado legalmente con la expropiación para el caso de rehusarse la colaboración exigida por el Plan.

Segunda.—El incumplimiento de la obligación de cooperar en la ejecución del Plan de Ordenación da lugar a que a los disidentes se les aplique la expropiación, sanción que lleva consigo una minoración del valor de los bienes, degradados así en su calificación urbanística, al propio tiempo que habrán de contribuir también con ellos, para no ser de mejor condición que los incorporados a la Juntas, a las cargas proporcionales de la urbanización y cesiones obligatorias. Todo lo cual deberá ser objeto de evaluación en el expediente de justiprecio.

Tercera.—No obstante lo anterior, aquellos propietarios que no se incorporen a la Junta de Compensación no pueden ser privados de la propiedad ni afectados en la posesión de sus bienes sin que previamente se haya consumado la expropiación forzosa. Hasta que ésta tenga lugar conservan, por tanto, todos los derechos, constitucionalmente protegidos, mediante los cuales pueden demandar las garantías inherentes al derecho de propiedad.

Cuarta.—La falta de adhesión de parte de los propietarios a un Proyecto de Compensación no impide, sin embargo, que éste se apruebe entre los propietarios incorporados a la Junta, precisamente por hacer posible que el Plan se cumpla y pueda proseguir hasta su ejecución total.

El acto administrativo de aprobación del Proyecto de Compensación entre ellos es, por consiguiente, un acto legítimo y debido, siempre que no se disponga de los derechos de edificabilidad correspondientes a los propietarios no adheridos, que no se adjudique el suelo perteneciente a ellos y que se garantice el buen fin de la expropiación.

Quinta.—Corresponde por ello a la Administración actuante, en el ejercicio de su prerrogativas públicas, tomar las medidas cautelares precisas para que ello se cumpla, siendo, en todo caso, la resolución que a tal efecto adopte únicamente revisable en vía jurisdiccional por pertenecer al núcleo de sus potestades, en ejercicio de las cuales los actos dictados gozan, por ministerio de la Ley, de la presunción de validez y eficacia.

Sexta.—Las resoluciones administrativas aprobatorias de los Proyectos de Compensación, para su inscripción en el Registro de la Propiedad, están sometidas a la calificación del Registrador, dentro del ámbito aplicable a los documentos administrativos que se contrae únicamente, a la competencia del Organo que lo hubiera aprobado, a las formalidades extrínsecas del documento y a las circunstancias que resulten del propio Registro.

Queda, por tanto, exenta de la función calificadora del Registrador la validez intrínseca del acto, dada la presunción legal de validez de todos los actos de la Administración.

Séptima.—Por consiguiente, el acto administrativo de aprobación del Proyecto de Compensación es inscribible aun cuando no se haya consumado la expropiación, por cuanto los propietarios no incorporados a la Junta están sometidos a un régimen jurídico independiente, el de la expropiación, cuya efectividad habrá de garantizarse por la Administración actuante, pero que no impide que puedan cumplir con la obligación de urbanizar y edificar los propietarios adheridos a la Junta. Ello es así tanto respecto al terreno edificable como para los terrenos que formen parte del equipamiento urbanístico, respecto de los cuales especialmente la Administración actuante deberá adoptar las medidas cautelares precisas, entre las cuales cabe apuntar la constitución de hipotecas de máximo que garanticen la obligación de proceder a la expropiación.

Octava.—La configuración urbanística de los Polígonos sobre los que desarrolle su actuación la Junta de Compensación determinará, al aprobarse el Proyecto de Compensación, la adecuación de la descripción registral de las fincas con la delimitación urbanística. Sin embargo, no resulta

necesario que esta acomodación se anticipe a aquél, toda vez que el Proyecto de Compensación tiene virtualidad suficiente para practicarse con él las segregaciones pertinentes.

Novena.—Las cargas y gravámenes que afecten a las fincas de origen pasan por subrogación real a gravar las fincas de reemplazo de los mismos titulares. Por esta razón no existe solución de continuidad en ellas, ya que en ningún momento queda desprovisto de garantías el titular de una carga, que pasa a gravar la finca de reemplazo, ya que la subrogación opera en el momento mismo de inscripción del Proyecto de Compensación.

Décima.—Los particulares incorporados a la Junta pueden asumir, si así lo desean, las cargas de la urbanización correspondientes a los titulares de terrenos edificados conforme al nuevo planeamiento, relevándose a éstos de aquella obligación para facilitar la ejecución del Plan.

Tal es mi Dictamen, que gustosamente someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ
Registrador de la Propiedad