

**C) RESOLUCIONES EN MATERIA DE URBANISMO
COMENTADAS POR LOS INTEGRANTES DEL DESPACHO JURIDICO
Y URBANISTICO LASO & ASOCIADOS**

Por JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ

**MODIFICACION DE TITULOS DE EQUIDISTRIBUCION INSCRITOS.
OPERACIONES JURIDICAS COMPLEMENTARIAS**

I. RECUERDO DE FRANCISCO CORRAL

Al iniciar la publicación de comentarios a las Resoluciones de la Dirección General de los Registros en esta Revista, resulta obligado hacerlo incorporando al conjunto de referencias que sobre su persona se publiquen en estas fechas, una ineludible también desde mi recuerdo, al tiempo que con ello dejo constancia de que su publicación es expresión del cumplimiento tardío de un compromiso contraído con él desde hace algo más de dos años, no cumplido por mi parte a pesar de sus amables recordatorios.

Desde esas fechas asumí ante el Consejo de Redacción de la Revista remitir para su publicación algunos comentarios a las Resoluciones que en materia de urbanismo produjera la Dirección, teniendo en cuenta el Decreto de 4 de julio de 1997, que daba carta de naturaleza a la recepción formal del urbanismo en el sistema registral español. Un deseo de especial dedicación dio lugar a que textos escritos desde entonces quedaran pospuestos sin causa, hasta que su muerte los ha reavivado ante el nuevo Secretario de la Revista.

Dada cuenta de su origen, siento el deber de añadir al cumplimiento de su encargo el testimonio de ser dedicados a una persona ejemplar sin reserva alguna por su honestidad, su dignidad permanente, la dedicación y el trabajo continuos y su calidad humana que hacen de él una de las personas que a lo largo de la vida se encuentran como personajes de excepción.

Estuve unido a él desde nuestro comienzo profesional común en 1962, en un proyecto también que compartimos como fue la inicial dedicación al Derecho Agrario, incorporándonos a la Asociación de este nombre y los cursos organizados en el antiguo Instituto de Estudios Jurídicos de la calle de Medinaceli de Madrid.

Mi dirección posterior hacia el urbanismo no me hizo abandonar su incardinación sobre el suelo rústico en relación con el Derecho Agrario en los mismos cursos de la Asociación y después en su proyección sobre la Ordenación del Territorio como expresión más moderna, que enfocamos conjuntamente en un trabajo escrito por los dos para esta Revista en el número 555, página 313, bajo el título «Publicidad inmobiliaria en la ordenación del territorio».

Me queda también el recuerdo del trabajo compartido en 1982 en la creación de la Unión Profesional por los Colegios Profesionales en la que el Colegio de Registradores tuvo un papel preferencial y los dos completamos con una ponencia entonces innovadora sobre la «Evaluación del impacto ambiental», que defendimos en la Asamblea presidida por la Reina, a la que asistieron el entonces Alcalde de Madrid, Tierno Galván, y los Decanos de los Colegios asociados, en especial Pedrol Rius.

Recordar un período de tiempo como el comprendido entre esas fechas, inmediatamente anterior al acceso de otro personaje ejemplar al Decanato del

Colegio de Registradores, Carlos Hernández Crespo, da idea del sentido que tuvo aquella época como incorporación de la Corporación registral a su compromiso con la sociedad, saliendo de la tendencia dominante de permanecer aislada.

Hoy, ante una realidad social tan diferente, su recuerdo y el acceso desde la Revista a campos hasta entonces ajenos, revela las nuevas aportaciones a las necesidades actuales de la sociedad.

II. LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA

Antes del Decreto de 4 de julio de 1997, en la Resolución de 22 de junio de 1989, y después de aquél en las Resoluciones de 8 de enero de 1999 (*BOE* de 8 de enero de 1999), 11 de enero del mismo año (*Boletín Oficial* de la misma fecha), 10 de marzo de 2000 (*BOE* del 31 de marzo) y 28 de enero de 2003, se ha planteado, bien sea de manera directa o a través de la aprobación de las denominadas operaciones jurídicas complementarias, previstas en el artículo 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística, la modificación de asientos respecto de fincas de resultado ya inscritas como consecuencia de la aprobación e inscripción previas de un proyecto de compensación.

La finalidad del nuevo procedimiento se concreta, en uno de los casos, en la certificación del acuerdo municipal que aprueba la operación jurídica complementaria consistente en la creación de un derecho de servidumbre del que resulta ser predio sirviente una de las fincas resultantes o, según la Resolución de 10 de marzo de 2000, *«se modifican las titularidades, descripción y cargas de una de las fincas aportadas y de las adjudicaciones que de la misma se derivan»*, respecto de fincas pertenecientes ya a un tercero que no consta haya sido citado en el procedimiento ni tampoco ha prestado su consentimiento en escritura pública.

La estrategia común en la defensa de las notas de calificación operó en todos los casos desde las estructuras puramente hipotecarias: los asientos están bajo la salvaguardia de los Tribunales, por lo que sólo mediante escritura pública o sentencia firme pueden alterarse, ya que *«no sirve para el procedimiento registral el consentimiento prestado tácitamente en el procedimiento administrativo»*.

Junto a este argumento central se plantea en uno de los recursos la utilización para el mismo fin de la figura de las operaciones jurídicas complementarias, contenida en el artículo 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística, las cuales, a pesar de no «contener definición o descripción alguna de qué se entiende por operaciones jurídicas complementarias», la doctrina entiende que han de ser las comprendidas dentro de los límites del Reglamento, *«es decir, que sean jurídicas y no se opongan al Proyecto de Compensación ni al Plan que se ejecuta»*.

En base a que es usual que los proyectos presenten errores y no se opone el acto que se aprueba al Plan ni al Proyecto aprobado, se pretende su inscripción al haberse *«seguido escrupulosamente todos los preceptivos trámites legales»*.

III. LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS

La Dirección, por referirse inicialmente a cuestiones propias de carácter administrativo, cita siempre entre los preceptos aplicables, el artículo 102 de la Ley sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, los propios de la legislación hipotecaria y urbanística, y, respecto de ésta, el artículo 114 del Reglamento de Gestión, y la Resolución de 27 de junio de 1989.

En lo fundamental, la base argumental que se utiliza es la siguiente:

«(siendo) principio básico del sistema registral español que la rectificación de los asientos del Registro presupone el consentimiento de su titular o la oportuna Resolución judicial supletoria (cfr. arts. 1 y 40 de la Ley Hipotecaria). Ahora bien, como ya señalara este Centro Directivo (vide Resolución de 27 de junio de 1989), del mismo modo que cabe la modificación de situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración, aunque están inscritas en virtud de un título no administrativo, con no menor razón deberá admitirse la modificación de la situación jurídica real inscrita en virtud de un título administrativo si en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, es alterado (cfr. arts. 102 y sigs. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), y siempre que se trate de expedientes rectificatorios en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente por la modificación que se acuerde y se cumplan en él las garantías legales establecidas a favor de la persona afectada.

3. *Lo que ocurre en el caso debatido es que habiendo ganado firmeza en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación, no cabe ya, ni so pretexto de una reiteración íntegra de todos los trámites previstos para el expediente reparcelatorio originario (reiteración que sólo procedería en caso de ineficacia del anterior proyecto de equidistribución de los beneficios y cargas inherentes a la ejecución de planeamiento urbanístico de determinado polígono) introducir en aquél una modificación del alcance que la que ahora se cuestiona (que desborda claramente lo que es un mero error material o de hecho o una previsión complementaria plenamente respetuosa del contenido básico que se completa), pues ello conculcaría el propio régimen establecido para la revisión de los actos administrativos (cfr. arts. 102 y sigs. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).*

Téngase en cuenta, por otra parte, que tratándose de documentos administrativos, uno de los extremos que está sujeto a la calificación registral es precisamente la congruencia del acto de resolución con el procedimiento del que emanan (cfr. art. 99 del Reglamento Hipotecario)».

Este argumento, contenido en la Resolución de 8 de enero de 1999, es sustancialmente, e incluso literalmente, mantenido en las restantes, pasando a ser así doctrina consolidada de la Dirección.

IV. COMENTARIO

1. *La transición entre un Registro de actos entre particulares a un Registro compartido con actos de las Administraciones Públicas*

Si hay un rasgo característico de la acción pública, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo xx, es el de la inequívoca administrativización del dominio frente al modelo judicialista que se configuró inicialmente en el siglo xix. Ello se manifiesta de manera rupturista en el caso de la expropiación y novedosamente en la política territorial desarrollada en España en la actuación sobre el suelo agrario, primero —la concentración parcelaria introducida por la Ley de 1954—, y en el suelo sujeto a proceso de urbanización, después, desde la Ley de 12 de mayo de 1956, aunque su desarrollo efectivo fuera posterior.

En última instancia todo el apoyo institucional se hace sobre la idea de la función social del dominio cuya operatividad se encomendaba a la Administración en creciente proceso de expansión, y, sucesivamente, en el interés público y racionalidad de las explotaciones en el ámbito agrario y en la idea del planeamiento como función pública en el urbanístico.

El sistema registral, configurado inicialmente bajo el modelo claramente judicialista (*), protector en última instancia de la voluntad individual que se situaba como valor supremo en el documento notarial al servicio del propietario, supo sin embargo sabiamente dar cabida a las transformaciones sociales acaecidas en el tiempo sin alteración de sus estructuras, con sólo abrir el Registro a la titulación administrativa en base a las leyes especiales que lo permitían, ante la incompatibilidad de su flexibilidad con la lejanía, los rigores y los ritos notariales. De esta manera el Registrador adoptaba el papel de un singular juez territorial que suplía la judicialización ordinaria, la cual quedaba relegada, como expresión final, a los largos procesos judiciales que se abrían más para discutir los precios de las expropiaciones que la intervención en sí misma de la Administración, para la cual, salvo casos aislados, llegaba escandalosamente tarde.

La base judicial y notarial que en el fondo se residencia en el sistema registral da lugar, sin embargo, a que su estructura recobre toda su dimensión cuando se produce la colisión con los valores profundos que encarna. Es entonces cuando reacciona frente al privilegio de la autotutela de la Administración. Es decir, ésta ha adquirido poderes exorbitantes, incluso en la defi-

(*) Téngase en cuenta que la regulación hipotecaria de la Ley de 1861 se produce en una situación de tránsito desde la Ley de Expropiación Forzosa de 17 de julio de 1836 y su Reglamento de 27 de julio de 1853 y la Constitución de 1869, claramente judicialista, pues según su artículo 14, «nadie podrá ser expropiado de sus bienes si no por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado». Se corresponde todo ello con la que denomina PARADA VÁZQUEZ, «fase liberal y judicialista» que queda residualmente diseñada en el nombramiento de un Magistrado para la presidencia de los Jurados de Expropiación, que son los que ponen término a la fijación del justiprecio en vía administrativa, lo que se acentúa en el sistema registral por la propia regulación del Decreto de 4 de julio de 1997, y la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, de 13 de abril de 1998. Véase el trabajo de dicho autor «Expropiación y garantías jurídicas (el caso Rumasa)», en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, pág. 1139, y Conferencia en la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, no publicada.

nición de bienes de particulares y además ni siquiera llamados a ser públicos, como es el caso de la expropiación, todo lo cual ocurre de manera habitual en la acción urbanística; ahora bien, ¿hasta dónde alcanzan estas prerrogativas?; ¿cuándo terminan?; ¿qué límites son predicables dentro de la propia coherencia del sistema?

Los casos contemplados en términos generales en las Resoluciones que comentamos responden a este planteamiento: la Administración ha inscrito sin dificultad un proyecto de compensación, pero no ha incluido en él una servidumbre que, al parecer, exigía la ejecución del planeamiento o ha llegado a reconocer que ha existido un error en las adjudicaciones o en la cualidad de los bienes, y cuando intenta remediarlo pretende la modificación del título inscrito o hacerlo a través del modelo inexpressivo de una «operación jurídica complementaria», llegando así al Registro con la pretensión de modificar los asientos o cuando la finca que se grava está inscrita a favor de un tercero. La Dirección confirma el criterio de los Registradores y prohíbe la entrada al Registro sin el consentimiento de los titulares afectados y, además, prestado en escritura pública.

2. *Los límites de las prerrogativas de la Administración*

La cuestión de fondo reside en la ya enunciada: hasta dónde subsisten las prerrogativas de la Administración en relación con la configuración y formalización de los títulos de propiedad y cuando aquéllas acaban. Todo lo cual lleva inevitablemente al problema de más calado contenido en el sistema registral: la posición del tercer hipotecario en relación con los actos de disposición provenientes o con causa en la acción administrativa.

La expresión coherente de tales potestades inevitablemente comporta que deba ser objeto de una interpretación restrictiva como medio para equilibrar la amplitud de su alcance. Sin embargo, dentro de esta interpretación restrictiva, no pueden obviarse la pluralidad de alternativas susceptibles legítimamente de utilizarse por las Administraciones Públicas, conforme especialmente resulta de la Ley sobre Régimen Jurídico de las mismas, en razón de la peculiaridad de cada intervención y su causa, a lo que ha de añadirse, además, el ámbito limitado de calificación del Registrador en congruencia con el principio general de presunción de validez de los actos administrativos.

Por tanto son inequívocas las potestades administrativas allí donde están reconocidas por las leyes y con arreglo al procedimiento legalmente establecido y deben cesar en cuanto cesa la habilitación legal, especialmente cuando surge un nuevo titular ajeno al procedimiento administrativo del que trae causa remota su derecho por la necesidad de primar un valor constitucional como es el de la seguridad jurídica.

De acuerdo con este principio, el núcleo central del contenido de la acción conformadora del dominio por causa del planeamiento urbanístico termina en el mismo instante en que el procedimiento concluye. A partir de este momento, que tiene su expresión formal máxima en la inscripción de los proyectos de equidistribución, los bienes entran en el tráfico jurídico ordinario y si bien también quedan sujetos a otras limitaciones de derecho público, dimanantes de aquel proceso, ello ocurre por motivaciones y causas distintas.

En consecuencia cesa el apoderamiento excepcional reconocido por la Ley a la Administración y los asientos del Registro quedan sustraídos de la inter-

vención administrativa y sujetos únicamente a la salvaguardia y protección judicial de cualquier orden, pero no sólo de la jurisdicción civil sino también de la contencioso-administrativa, que es tan jurisdicción como la primera si se plantea una cuestión de Derecho Administrativo.

La cuestión estriba entonces en delimitar el contorno natural y situar adecuadamente las potestades de la Administración provenientes de las leyes, en aquellos casos en que se pone en cuestión un anterior acto de la propia Administración, y ello a partir de un nuevo acto de la misma, el cual ha de situarse ante las garantías que todo el sistema jurídico de publicidad inmobiliaria otorga a los asientos, bien entendido que cuando aludimos a ello no lo hacemos desde una visión o rango meramente formal que exija la intervención del titular como medio de evitar su indefensión, y que ya ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como uno de los derechos fundamentales. Nos referimos realmente a los límites institucionales de las potestades administrativas frente al contenido de los asientos creados por la propia acción administrativa, ya sea que éstos exterioricen una titularidad interviniente en el procedimiento de creación del acto administrativo o, lo que es más radical, en relación con los terceros adquirentes extraños y posteriores a él.

Avanzando en este enunciado, de acuerdo con las leyes que regulan la acción de la Administración, que según la Constitución es un poder jurídico, aquéllas reconocen junto a la fiscalización jurisdiccional de sus actos —superados los recursos en vía administrativa que mientras no se produzcan, si se interpusieran con carácter potestativo, no permitirían la inscripción—, conforme a la reforma de la Ley 4/1999, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública, de 26 de noviembre de 1992, la Administración conserva la posible revisión en vía administrativa de sus actos por virtud de la cual, dentro de las condiciones y plazos que marca la Ley, la Administración autora de un acto por sí o a instancia de parte puede declarar su nulidad con el mismo alcance que una decisión judicial o provocar su declaración de lesividad, o también en una decisión menos traumática la Administración puede acordar la modificación del acto, produciéndose un nuevo acto que altera el anterior.

En tales casos, si se produce la revisión en vía administrativa, que es el camino diseñado por la Dirección, la conclusión inequívoca es admitir su utilización mediante la práctica de un nuevo asiento.

Gradualmente si se actúa mediante la alternativa de la modificación del acto y los intervinientes en el procedimiento administrativo son los mismos que participaron en el procedimiento primitivo, dictado el nuevo acto con iguales garantías tampoco se ve obstáculo para su inscripción, por virtud de la presunción de validez del acto y sin perjuicio de su eventual impugnación, siempre que se haya cumplido la regularidad del procedimiento.

La cuestión estriba entonces cuando en cualquiera de estas alternativas al pretenderse la inscripción modificatoria el bien que deba soportarla pertenezca a un tercero que no intervino en el primer procedimiento, es decir, en el procedimiento ordinario inicial. En tales casos, ¿en qué situación queda el tercer adquirente, externamente eventual tercer hipotecario, frente a una decisión judicial o administrativa que anula el acto inscrito del cual aquél trae causa si del Registro no consta su condicionamiento o no existen medidas cautelares que le afecten? Aún más, si aunque el tercero hubiera sido llamado al proceso en tanto merezca la protección del artículo 34 de la Ley, ¿es posible que claudique su derecho por un vicio del acto antecedente de su derecho? Téngase en cuenta,

a este respecto, que el tercer hipotecario adquiere significación propia no sólo porque resulte obligado su emplazamiento judicial sino porque queda clamorosamente exento de cualquier vicio antecedente que no le será así oponible, manteniendo su adquisición, *«aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante»*, según el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Tales casos, antes impensables, son hoy claramente identificables, y más visibles porque en el origen está planteada una cuestión patrimonial —no dar a su legítimo titular unos bienes que le pertenecen—, o incluso por razones estrictamente administrativas.

En tales casos, vedar el acceso al Registro respecto de terceros parece evidente cuando se trata de la revisión en vía administrativa, porque respecto a ella la primacía de la salvaguardia judicial no es discutible. Pero en el caso de una sentencia judicial procedente de la jurisdicción contencioso-administrativa, ¿no es ésta una jurisdicción como la civil emanada de un solo Poder Judicial?

Parece evidente que desde el plano institucional la eficacia judicial de estas sentencias no puede ponerse en duda. La cuestión estriba entonces en saber si aún reconocía la primacía de la intervención judicial, los Tribunales de este orden cuando dicten su sentencia están también obligados a respetar a los terceros hipotecarios; esta es la eficacia de las sentencias del orden contencioso-administrativo, el siguiente paso: su eficacia respecto del tercero hipotecario que goce de todas las prerrogativas que la Ley le otorga. En tales casos, la anulación del acto, por ejemplo, por incompetencia del órgano administrativo, ¿también deja indemne al tercero? La inscripción produce una clausura definitiva de las prerrogativas de la Administración o tan sólo su cesación en ese procedimiento? ¿Todos los vicios del acto, cualesquiera que éstos sean, producen la deslegitimación de éste *per se* y para siempre, o será posible adentrarse en las razones de interés público legitimadoras en general de la acción pública, de tal manera que podrá haber finalizado un procedimiento, pero ello no significa que no pueda iniciarse otro nuevo con el mismo objeto, o podrán diferenciarse las cuestiones meramente patrimoniales conexas con él, que permiten satisfacciones paralelas a favor del recurrente por la vía de la responsabilidad de la Administración o la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia?

A fin de llegar a una solución coherente, puede decirse inicialmente que, frente a terceros hipotecarios protegidos por el Registro, si se dan las condiciones legales, cesan los efectos anulatorios del acto del que trae aquél causa y se le hacen íntegramente oponibles a la Administración en su totalidad, lo que significa que los Tribunales deben conceder la protección plena salvo que por éstos estuviera tomada anotación preventiva del proceso. Sin embargo esta afirmación radical no puede impedir, cuando existan razones de interés público incompatibles con el mantenimiento del dominio, que la Administración sujete al tercero a los efectos y consecuencias de un nuevo procedimiento que permitan conseguir aquel interés. Así, por ejemplo, siendo de utilidad pública la ejecución de un embalse la aparición de un tercer adquirente, si se produce la anulación del acto de aprobación, no le exime de quedar sujeto a otro nuevo procedimiento en el que se consiga el mismo fin pero desde un comienzo nuevo.

Por el contrario, cuando las decisiones tomadas tienen solamente efectos patrimoniales, cuando la intervención de la Administración sirvió tan sólo para desarrollar una función arbitral, los efectos de la acción se terminan, cosa que no puede ocurrir, en cambio si en el proceso arbitral se mezclan los objetivos patrimoniales —de reconfiguración del dominio— con los de utilidad pública,

por ejemplo, en la obtención de espacios libres, pues de nada serviría la inoponibilidad ante un tercero, el tercero actual, de una decisión judicial determinada si con ella quedaban sin obtener dotaciones o equipamientos constituyentes del planeamiento, porque frente a este riesgo siempre la Administración podrá reiniciar el procedimiento en el que ya no habrá un tercero incólume sino la necesidad de que el planeamiento cumpliera la función social que debe conseguir.

En definitiva, pues, el tercero hipotecario queda protegido frente a las decisiones judiciales que se dicten, de no mediar anotación preventiva del recurso, siempre y cuando el objeto de la misma tenga un alcance meramente patrimonial, como se deduce del nuevo artículo 21.1. de la Ley del Suelo de 13 de abril de 1998, según su inciso final, mientras que respecto del cumplimiento de deberes o las obligaciones puramente urbanísticas prevalecen la subrogación legal del inciso final del mismo precepto, siempre que se den las condiciones legales a través de un nuevo procedimiento.

Por el contrario, no existiendo terceros o más estrictamente terceros hipotecarios, es legítima la modificación del título o del asiento, no sólo mediante la revisión en vía administrativa sino incluso lo que parece rechazar la Dirección, sino también mediante un nuevo procedimiento que modifique el acto primitivo y sin perjuicio de la impugnación judicial del acuerdo de modificación o de la responsabilidad de la Administración.

3. LAS OPERACIONES JURÍDICAS COMPLEMENTARIAS

Como cuestión accesoria de las anteriores se defiende por la Administración el soporte que proporciona la inexpressiva mención del artículo 174.5 del Reglamento de Gestión Urbanística de las llamadas operaciones jurídicas complementarias, el cual ni define su objeto ni el procedimiento para su aprobación. Se dice por ello, en apoyo de esta tesis en alguno de los recursos, algo tan escasamente significativo como que debe ser una operación jurídica y que no se oponga al Proyecto de Compensación.

De las dos notas la primera es obvia, dado el contexto en el que figura e incluso la finalidad del Reglamento relativo a la reparcelación, porque decir que es una operación jurídica, además, tratándose de la acción de la Administración, es evidente. La segunda nota, aunque también en su propia generalidad, lo que destacó el Registrador en la defensa de la nota al decir que no era más que mera reproducción del Reglamento, revela no obstante un camino para su entendimiento.

El precepto citado recoge dentro de la compensación en su esencia el contenido del artículo 113.3 del propio Reglamento con la única diferencia resultante de ser la Administración la encargada de su formalización en la reparcelación y la Junta de Compensación en el sistema de compensación, bien en escritura pública o mediante protocolización del acuerdo para su inscripción en el Registro, sin que se detalle en qué casos puede ser inscrito.

En general, un principio muy repetido en el orden urbanístico, trasladado desde los instrumentos de planeamiento a los de gestión, es el de que obtenida la aprobación de cualquiera de ellos, para su alteración tienen que seguirse las mismas normas de procedimiento que para su aprobación. Por lo tanto allí donde se altere una de las determinaciones del acto aprobado no puede producirse su modificación sin que se siga puntualmente el mismo procedi-

miento. De este modo, para apreciar la operatividad de una operación jurídica complementaria y admitir su empleo tendrá que determinarse su objeto. Siguiendo esta idea, si en la operación se altera cualquiera de las determinaciones que estructuran un proyecto de compensación no puede decirse con rigor que estemos ante una operación jurídica complementaria.

Es decir, si es sustantivizado el término, se trata de un concepto jurídico indeterminado, el cual, como tal, a pesar de su generalidad, sólo será predecible respecto de aquellas actuaciones que sean conformes con la interpretación institucional que de todo el ordenamiento urbanístico se deduzca, es decir, admitiendo con él su utilización para una sola finalidad y no como cajón de sastre en el que cabe todo lo no definido.

Esto supone que este tipo de operaciones deben abarcar aquellas determinaciones que sean ajenas al proyecto en sí mismo: así suele ocurrir, en el sentido más propio, cuando el ámbito de un proyecto debe reajustarse con los límites de otras unidades, regularizando las parcelas situadas entre ellas; o cuando a una Junta de Compensación se adjudican determinadas fincas a las que tiene que darse un destino indeterminado; o por la consumación de superficies parcialmente pertenecientes a propietarios no adheridos, o en el caso de realojos pendientes de propietarios de edificaciones no adheridos con los que así se ha convenido a cambio de la expropiación de la superficie correspondiente.

En todo caso, la eventual extensión de su cometido no está predeterminada su aplicación, que tiene que venir dada siempre bajo estos límites, sin perjuicio de que, precisamente, en relación con el ordenamiento registral, el Real Decreto de 4 de julio de 1997 presenta operaciones complementarias paralelas aunque descritas en su finalidad y procedimiento, como es el caso de los artículos 12.3 y sobre todo en el artículo 17.2.

No obstante debe significarse igualmente que tampoco puede mantenerse una visión maximalista, según la cual todo lo que está en un proyecto de compensación o reparcelación es ya parte integrante de él, *per se*, y por ello, sujeto al principio de que su alteración ha de sujetarse a las mismas reglas que la aprobación.

Así debe entenderse de acuerdo con una doctrina sustancialista del contenido de cada instrumento urbanístico, según la cual sólo aquellos elementos que estructuran el contenido legal de un determinado documento son realmente parte de él, de tal modo que aquellas otras determinaciones que aunque incluidas en tal documento sean ajenas a su estructura, participen de la naturaleza jurídica que objetivamente tengan y no la que pudiera estimarse aplicable por el rango y condición del documento que los alberga.

En consecuencia, las operaciones jurídicas complementarias son ajenas al contenido genuino de un proyecto de compensación, de tal modo que si se instrumentan para alterar éste se necesita su modificación, pero no todas las determinaciones propias de tal proyecto necesariamente requieren su modificación siguiendo el mismo procedimiento, especialmente cuando se trata de determinaciones que no sean propias de ellos.

4. ALTERNATIVAS APLICABLES

Expuesto lo que antecede, la operatividad práctica en un abanico de expectativas permitiría contemplar estas hipótesis:

a) Si un proyecto de equidistribución inscrito se modifica por otro posterior, ¿no puede inscribirse éste cuando actúa sobre el mismo cuadro de sujetos intervinientes en el primero? ¿Puede el Registrador cuestionar la modificación del anterior proyecto porque se hayan extinguido las potestades de la Administración o también la intocabilidad del acto queda aquí preservada?

En nuestra opinión, el acto que modifique un proyecto ya inscrito con la participación de los mismos sujetos que intervinieran en él es también inscribible aunque el primero esté inscrito, se produzca o no el consentimiento afirmativo de los interesados, es decir, sin necesidad de escritura pública.

Existe, en cierto modo, un supuesto de inevitable admisión de la modificación cuando se trate de la modificación de un proyecto por causa de una calificación registral desfavorable, que necesariamente debe permitir la inscripción sin que tenga que acudir a la revisión en vía administrativa. El hecho de que en este caso el primer proyecto no esté inscrito, no debe ser circunstancia que justificara un criterio distinto puesto que, a pesar de ello, la razón fundamental del mantenimiento del acto por razones sustantivas derivadas de la intocabilidad del acto se da también, esté inscrito o no el primero.

Es decir, no existiendo terceros hipotecarios, la reiteración del procedimiento entre los mismos afectados entendemos que no puede impedirse por los interesados, en contra del parecer de la Dirección que exige la revisión del acto en vía administrativa.

b) Por el contrario, si el cuadro de los sujetos ha variado tanto en cuanto al dominio como respecto del estado de cargas, el nuevo proyecto no será inscribible, aún habiendo sido citados los nuevos titulares, ya que será necesaria su conformidad prestada en escritura pública. Ante esta nueva situación, como hemos indicado en el epígrafe anterior, el tercer adquirente con las condiciones del tercer hipotecario debe quedar incólume salvo cuando con ello se impida la obtención de las utilidades públicas resultantes del planeamiento, en cuyo caso lo que resultaría obligada es la reiniciación de un nuevo procedimiento con este fin y ello por el principio de subrogación legal.

c) Por todo ello, el consentimiento de los titulares inicialmente intervinientes respecto del acto modificado no necesariamente debe prestarse en escritura pública, de acuerdo con lo que se acaba de indicar, mientras que sí sería necesario en el caso de que aparezcan terceros no intervinientes.

JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ
Abogado
Registrador de la Propiedad