Roj: **STS 2616/2026** - **ECLI:ES:TS:2026:2616**

Id Cendoj: **28079130052026100186**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **17/06/2026**
Nº de Recurso: **5222/2024**
Nº de Resolución: **752/2026**
Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**
Ponente: **MARIA CONSUELO URIS LLORET**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Madrid, núm. 17, 17-07-2023 (proc. 422/2022),**
STSJ M 4635/2024,
ATS 15060/2024,
STS 2616/2026

FONDO DOCUMENTAL

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 752/2026

Fecha de sentencia: 17/06/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5222/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/06/2026

Ponente: Excma. Sra. D.ª María Consuelo Uris Lloret

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: LST

Nota:

R. CASACION núm.: 5222/2024

Ponente: Excma. Sra. D.ª María Consuelo Uris Lloret

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 752/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.ª María Consuelo Uris Lloret

D.ª María Concepción García Vicario

En Madrid, a 17 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 5222/2024, interpuesto por Entasis Desarrollos, S.L., representada por la procuradora Dª. Gema Fernández-Blanco San Miguel, bajo la dirección letrada de D. José María Monedero, contra la sentencia núm. 320/2024, de 22 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso de apelación núm. 1328/2023.

Ha sido parte recurrida el Ayuntamiento de Madrid, representado y defendido por la Letrada del Ayuntamiento de Madrid, y la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 "Desarrollo del Este El Cañaveral", representada por la procuradora Dª. Pilar Carrión Crespo y defendida por el letrado D. Francisco Ricardo Perales Rincón.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.ª María Consuelo Uris Lloret.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La sentencia núm. 302/2023 de 17 de julio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Madrid, dictada en el procedimiento ordinario núm. 422/2022 R, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Entasis Desarrollos, S.L. frente al acuerdo adoptado en la Asamblea General ordinaria de la Junta de Compensación Desarrollo del Este-El Cañaveral celebrada el día 21 de diciembre de 2021 por el que se ratificó el Acuerdo del Consejo Rector de 11 de noviembre de 2021, confirmado en alzada por resolución de 24 de febrero de 2022 del Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid. El acuerdo se refería a los efectos en la condición de los miembros de la Junta, transmitentes de pisos o locales, y resolvía:

«1. Que, dado que las obras de urbanización no se encuentran finalizadas, los adquirentes de productos inmobiliarios finales (viviendas o locales) no se integran en las Juntas de Compensación puesto que el principio de subrogación real sólo opera para los supuestos de transmisión de terrenos.

2. Mantener en su condición de miembros de la Junta de Compensación del Sector a los inmediatos titulares de terrenos anteriores a su transmisión a terceros de productos inmobiliarios finales, hasta la total finalización de las obras de urbanización».

Formulado recurso de apelación contra la sentencia por Entasis Desarrollos, S.L. fue seguido con el núm. 1328/2023 ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera), que dictó sentencia en fecha 22 de abril de 2024 desestimando el recurso de apelación.

SEGUNDO.-Notificada a las partes dicha resolución, la representación procesal de Entasis Desarrollos, S.L preparó recurso de casación contra la misma ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, que tuvo por preparado dicho recurso mediante auto de 19 de junio de 2024 y emplazó a las partes ante este Tribunal Supremo, con remisión de las actuaciones.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por auto de 11 de diciembre de 2024, acordó que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

«i. Determinar si el régimen de subrogación real establecido en el art. 27 TRLSRU se restringe a las transmisiones de terrenos.

ii. Determinar si una Junta de compensación tiene competencias para denegar la condición de miembros a los adquirentes de productos inmobiliarios finales (viviendas y locales) cuando no están finalizadas las obras de urbanización del sector.».

E identifica como normas que, en principio, deben ser objeto de interpretación los artículos 27 y 4 TRLSRU, los artículos 28, 169.1 y 178 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; los artículos 19 y 20 del Real Decreto 1093/1997, normas complementarias al Reglamento para la ejecución

de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; y, el artículo 37 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.

CUARTO.-La representación procesal de Entasis Desarrollos, S.L. formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el día 13 de febrero de 2025, en el que solicitó de esta Sala que dicte sentencia por la que:

«(ii) se anulen las referidas resoluciones, dictando sentencia por la que, estimando el recurso contencioso administrativo formulado contra aquélla, se pronuncie favorablemente en el sentido expuesto sobre las cuestiones de interés casacional, resolviendo en cuanto al fondo, el derecho de los miembros de la Junta de Compensación a ser sustituidos o subrogados por los adquirentes de las fincas, con independencia de la existencia de viviendas sobre las mismas, todo ello conforme a lo dispuesto en el fundamento jurídico quinto de este recurso.».

QUINTO.-Por providencia de 17 de febrero de 2025 se acordó dar traslado del escrito de interposición a las partes recurridas y personadas, para que pudieran oponerse al recurso.

El Ayuntamiento de Madrid presentó escrito de oposición en el que interesó que se dicte sentencia por la que:

«i) declare no haber lugar al recurso de casación interpuesto de contrario, ii) confirme la sentencia recurrida, iii) desestime el Recurso Contencioso administrativo nº 422/2022 seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número 17 de Madrid , a instancia de la recurrente, frente al acuerdo adoptado en la Asamblea General ordinaria de la Junta de Compensación Desarrollo del Este-El Cañaveral celebrada el día 21/12/2021 por el que se ratificó el Acuerdo del Consejo Rector del 11/11/2021, sobre los efectos en la condición de los miembros de la Junta, transmitentes de pisos o locales, confirmado en alzada por resolución de fecha 24/02/2022 del Director General De Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, iv) declare ajustada al Ordenamiento jurídico la resolución recurrida, y v) imponga a la recurrente las costas causadas en la instancia y en la casación».

La Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 "Desarrollo del Este El Cañaveral" presentó escrito de oposición al recurso, suplicando a la Sala dicte sentencia *declarando no haber lugar al mismo, confirmando en todos sus extremos la Sentencia de instancia e imponiendo al recurrente las costas del presente proceso.*

SEXTO.-No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de 14 de mayo de 2026 se designó magistrada ponente a la Excma. Sra. Dª. María Consuelo Uris Lloret y se señaló para deliberación, votación y fallo el día 16 de junio de 2026, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

La sentencia núm. 302/2023 de 17 de julio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Madrid, dictada en el procedimiento ordinario núm. 422/2022 R, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Entasis Desarrollos, S.L. frente al acuerdo adoptado en la Asamblea General ordinaria de la Junta de Compensación Desarrollo del Este-El Cañaveral celebrada el día 21 de diciembre de 2021 por el que se ratificó el Acuerdo del Consejo Rector de 11 de noviembre de 2021, confirmado en alzada por resolución de 24 de febrero de 2022 del Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid. El acuerdo se refería a los efectos en la condición de los miembros de la Junta, transmitentes de pisos o locales, y resolvía:

«2. Mantener en su condición de miembros de la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 de los inmediatos titulares de terrenos anteriores a su transmisión a terceros de productos inmobiliarios finales, hasta la total finalización de las obras de urbanización...».

Dicho acuerdo se adoptaba, según se hacía constar en el mismo, teniendo en cuenta el criterio fijado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias de 23 de mayo de 2006 y 26 de diciembre de 2017.

Formulado recurso de apelación contra la sentencia por Entasis Desarrollos, S.L. fue seguido con el núm. 1328/2023 ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera), que dictó sentencia en fecha 22 de abril de 2024 desestimando el recurso de apelación. Frente a esta sentencia se interpone el presente recurso de casación.

La sentencia expone en el fundamento de derecho tercero la *ratio decidendi*de la sentencia del Juzgado:

«[...]

- Tras exponer el contenido de la actuación recurrida y las respectivas posiciones de las partes [FF.DD. 1º y 2º], se discurre por la naturaleza de la Junta de Compensación [F.D. 3º] para destacar, con cita de los artículos 17 y 18 de los Estatutos, el que la Junta de Compensación, «dentro del marco de sus competencias, ha resuelto la cuestión planteada por varios de sus miembros, cual es que como consecuencia de la adquisición por terceros de pisos o locales, los costes de urbanización sean sufragados por los adquirentes en virtud del principio de subrogación real del art. 27.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana» [F .D. 3º].

- Descarta seguidamente la alegada «vulneración procedimental», razonando, tras traer a colación la doctrina legal relativa a la nulidad de pleno derecho, el que «visto el contenido del expediente, no consta la existencia de nulidad o anulabilidad procedimental alguna, no causándose indefensión material a la actora, cual sería exigible para proceder a su apreciación en autos, puesto que los actos administrativos impugnados, cual se ha expuesto, han sido dictados por el órgano competente; en segundo lugar consta la notificación de los mismos en tiempo y forma a la hoy actora y finalmente no se ha colocado en situación de indefensión a la recurrente durante la tramitación del expediente administrativo» [F.D. 4º].

- Ya en cuanto al fondo, en relación con el principio de subrogación legal, se extracta el tenor del artículo 27 TRLSRU, el cual se pone en relación con los artículos(sic) *y 13.2 d) de los Estatutos y se invoca la sentencia de esta Sala y Sección Nº 779/2006, de 23 de mayo (rec. 1111/2003). En la proyección que de todo ello se hace al supuesto que se analiza, se destacan dos extremos: de una parte, el que «la totalidad de las obras de urbanización del sector no se encuentran finalizadas». De otra, el que se acordó por la Junta de Compensación «mantener en su condición de miembros de la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 de los inmediatos titulares de terrenos anteriores a su transmisión a terceros de productos inmobiliarios finales, hasta la total finalización de las obras de urbanización del citado Sector» [F.D. 5º].*

- La conclusión que la Juzgadora de instancia alcanza es que «la Junta dentro de sus competencias ha establecido un sistema propio de garantía de cumplimiento de sus deberes de urbanización, de conformidad con la legislación y normativa aplicable al caso anteriormente citada. Mediante el citado acuerdo la Asamblea acuerda acatar por sí misma el cumplimiento total de la obligación de urbanización de dicho Sector y consecuentemente, en todo caso la Administración competente podrá reclamar el cumplimiento de las obligaciones ob rem, cual significa la demandada, dirigiéndose en primer lugar a la Junta y todos su juntacompensantes al haber asumido su responsabilidad sobre la total ejecución de la urbanización. (STS 83/2018, de 24 de Enero, recurso casación nº 3044/2016)» [F.D. 5º].

Y añade, «respecto de la alegación de la mercantil recurrente relativa al alcanza(sic) *de la doctrina invocada en la resolución recurrida, al no constituir jurisprudencia y entender que las STSJ de Madrid citadas en dichas resoluciones interpretan de forma errónea la normativa estatal del suelo y remitiéndose a la jurisprudencia del TS, concretamente Sentencia nº 768/2020, de 15 de junio, rec: 1418/2019 , en la que se afirma, según la actora, que no excluye la subrogación por el hecho de referirse a las transmisión de productos inmobiliarios finales (viviendas o locales)», el queso*(sic) *puede compartirla dado que «de un análisis de total de la resolución lo que en la misma se viene a resolver son cuestiones relativas al plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización previsto para las acciones personales regulado en el art. 1964 CC ., pero en modo alguno se pronuncia sobre la aplicación del principio de subrogación real antes de la terminación de las obras de urbanización para los supuestos de transmisión de viviendas y locales» [F.D. 5º]».*

Y en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia recurrida los razonamientos que conducen a la desestimación del recurso de apelación:

«CUARTO. - Alegado error de derecho en la valoración del objeto del acuerdo en tanto que disponible para la Junta de Compensación. Pretendida incongruencia omisiva en relación con la fundamentación de la demanda referente a la normativa sobre acceso de los actos urbanísticos al Registro de la Propiedad. Error de derecho en la interpretación de la normativa de aplicación a la subrogación por el adquirente de productos inmobiliarios finales.

7. Con la apelación, en los términos que han quedado expuestos, se articulan tres motivos de apelación, los cuales, habida cuenta de la conexión que entre los mismos se observa, aconsejan su abordaje de forma conjunta.

Deviene decisivo en la presente alzada el que la Juzgadora «a quo» acude, para desestimar el recurso, al criterio fijado por esta Sala y Sección en la Sentencia Nº 779/2006, de 23 de mayo (rec. 1111/2003). Ello hace que descarte la tesis que plantea la demandante, haciendo que deviniera innecesario abordar las específicas consideraciones que se efectuaban con la demanda a propósito del acceso de actos urbanísticos al Registro de la Propiedad. En el mismo sentido, la aplicación de tal criterio abocaba al fracaso las alegaciones relativas a que la Junta de Compensación primero, y luego el Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid al resolver la alzada, estaban resolviendo sobre una materia que no les resultaba disponible.

8. Repárese en que el Acuerdo del Consejo Rector, ratificado por la Asamblea General Ordinaria de la Junta de Compensación y luego confirmado en alzada por el Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid, ponía en conocimiento de los miembros de la Junta de Compensación «que la totalidad de las obras de urbanización del sector no se encuentran finalizadas y que en virtud de la jurisprudencia sentada por la sección primera de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia como la del 23 de mayo de 2006 y 26 de diciembre de 2017 , "los adquirentes de productos inmobiliarios finales no se integran en las Juntas de Compensación puesto que el citado principio de subrogación real opera para los supuestos de transmisión de terrenos y no de pisos o locales"». La consecuencia que a lo anterior anudaba era mantener en su condición de miembros de la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 a «los inmediatos titulares de terrenos anteriores a su transmisión a terceros de productos inmobiliarios finales, hasta la total finalización de las obras de urbanización del sector UZP 2.01, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1C de RDL 7/2015 del 30 de octubre , por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana».

La tesis que con la alzada se reproduce pasa por invocar el artículo 27.1 TRLSRU, de acuerdo con el cual el nuevo titular (el precepto se está refiriendo a la «transmisión de fincas») se subroga en los «derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real». Discrepa de esta forma del criterio al que se acude la Juzgadora de instancia por remisión a la mentada sentencia de esa Sala y Sección. En contra de tal planteamiento, apelada y coapelada ponen el acento en que los Estatutos de la Junta de Compensación (en concreto, sus artículos 8 y 13.2 d)) aluden en todo caso a los «propietarios de terrenos» en tanto que miembros de la Junta de Compensación, enfatizando que la condición de miembro de la Junta es «inseparable de la propiedad de los terrenos correspondientes».

9. Sobre la base de cuanto antecede, solo puede reiterar esta Sala y Sección el criterio que se expresaba en la referida Sentencia Nº 779/2006, de 23 de mayo (rec. 1111/2003) en la que, aun admitiendo que la cuestión «encierra especial complejidad», afirmaba de forma categórica que los adquirentes de productos inmobiliarios finales, después de aprobado el proyecto de compensación y que no han contraído obligación urbanizadora alguna, no se integran en la Junta de Compensación.

No se desconoce el tenor del artículo 27 TRLSRU a propósito del principio de subrogación real pero, como se resaltaba en la sentencia (en relación con la normativa que le precedió pero que utilizaba la misma terminología), tal precepto se está refiriendo a las transmisiones de terrenos y no a las de pisos o locales integrantes de los edificios. Tal y como se destacaba, como en cualquier subrogación, resulta preciso el consentimiento de la Administración, en cuanto acreedora, por mor de lo dispuesto en el artículo 1.205 del Código civil .

Y, en fin, de accederse a la pretensión actuada, los adquirentes de los productos inmobiliarios finales, al integrarse en la Junta de Compensación, podrían ver afectados de forma negativa en sus intereses. No en vano ello implica, como se apuntaba en la citada sentencia, «integrarse en la relación jurídica subjetiva contraída con el ayuntamiento para cumplir solidariamente la obligación de urbanizar y es evidente que los terceros adquirentes de productos inmobiliarios no han contraído esa obligación, que pesa sobre el urbanizador».

Aun debe resaltarse otro aspecto en el presente caso. Se está ante un supuesto de «simultaneidad de la edificación de terrenos que todavía no tengan la condición de solar, con la ejecución de las obras de urbanización» (artículo 23.1 LSCM), circunstancia que no hace sino reforzar la necesidad de descartar esa integración de los adquirentes de los productos inmobiliarios finales en la Junta de Compensación. Repárese al efecto en el «Acta de manifestaciones y afianzamiento de compromisos ante la Junta» suscrito por la recurrente en fecha 8/8/19 [Documento Nº 3 de la demanda] y en el que se asume, entre otras, la obligación de «responder de forma fehaciente y solidariamente con la Junta de Compensación, de las obligaciones contraídas por ésta frente al Ayuntamiento de Madrid». Compromiso que desde luego no puede tratar eludirse haciendo derivar tales obligaciones a los adquirentes de los productos inmobiliarios finales».

SEGUNDO.- El auto de admisión del recurso.

En el auto de admisión del recurso de casación, y como antes se ha expuesto, se considera que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, las siguientes cuestiones:

«- Determinar si el régimen de subrogación real establecido en el art. 27 TRLSRU se restringe a las transmisiones de terrenos.

- Determinar si una Junta de compensación tiene competencias para denegar la condición de miembros a los adquirentes de productos inmobiliarios finales (viviendas y locales) cuando no están finalizadas las obras de urbanización del sector».

E identifica como normas que, en principio, deben ser objeto de interpretación los artículos 27 y 4 TRLSRU; los artículos 28, 169.1 y 178 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, Reglamento de Gestión Urbanística

para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; los artículos 19 y 20 del Real Decreto 1093/1997, normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; y, el artículo 37 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.

TERCERO.- El escrito de interposición.

La representación procesal de Entasis Desarrollos, S.L. expone los antecedentes que considera de interés para situar en contexto la cuestión debatida. Así, señala que tiene como actividad económica principal la promoción inmobiliaria y, como miembro de la Junta de Compensación del UZP 2.01 "Desarrollo del Este - Cañaveral", se dispuso a construir viviendas unifamiliares sobre sus parcelas con el objetivo de transferirlas a propietarios particulares quienes serían los que gozarían de su uso y disfrute. De esta manera, se planteó a la Junta de Compensación que, en el caso de las parcelas ya vendidas, se habría de aplicar el artículo 27.1 del del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), de manera que los nuevos propietarios particulares de las viviendas unifamiliares que les habían sido transferidas por la mercantil debían ostentar la titularidad de aquellos derechos y deberes que poseía en un primer momento. La promotora, conforme al Convenio de Simultaneidad, había presentado una serie de garantías mediante las que se aseguraba los posibles daños derivados de esa edificación simultánea. No obstante, la Asamblea General Ordinaria de 21 de diciembre de 2021 de la Junta de Compensación adoptó, en el punto 4º de su Orden del día, acuerdo de ratificación del acuerdo del Consejo Rector de 11 de noviembre de 2021, objeto de impugnación.

Alega la recurrente que la interpretación restrictiva que se hace en la sentencia recurrida del artículo 27 del TRLSRU le causa un perjuicio, al igual que a todos aquellos propietarios que hayan adquirido finalmente las viviendas construidas, pues no podrán ser partícipes de las decisiones tomadas por la Junta de Compensación y que, obviamente, les pueden afectar directamente (como puede ser el caso de posibles imposiciones de cargas urbanísticas y económicas). Asimismo, y, por otro lado, sería contraproducente que la sociedad promotora que ha vendido ya los inmuebles a sus propietarios finales siga en una Junta donde no tiene ningún interés que le sea afectado.

Añade que no es correcto el razonamiento de la Sala sentenciadora, ya que, en primer lugar, el artículo 27.1 TRLSRU sobre la transmisión de fincas no se refiere *per se*a terrenos, sino a fincas registrales. Dicho precepto se dicta en uso de las competencias reservadas al legislador estatal sobre legislación civil, propiedad horizontal, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad patrimonial (Disposición final 2ª TRLSRU). Asimismo, la determinación de las obligaciones que asumen los adquirentes son a las que se refiere el propio precepto, y en ningún caso las que estime procedentes la Junta de Compensación, aun cuando hubiera unanimidad, pues constituye una materia de derecho imperativo o *ius cogens*que se encuentra al margen de la autonomía de la voluntad.

Alega, asimismo, que la sentencia impugnada no ha tenido en cuenta para resolver el tema debatido otros preceptos invocados por la recurrente, como son el artículo 4 TRLSRU, los artículos 19 y 20 del Real Decreto 1093/1997, los artículos 28, 169.1 y 178 del Real Decreto 3288/1978, y el artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y que son vulnerados por la sentencia recurrida que incurriría en incongruencia omisiva, pues siguiendo la línea del Juzgado de primera instancia, manifiesta que es innecesario el examen de los precitados preceptos al ser única y exclusivamente aplicable al litigio la fundamental -a juicio de la resolución impugnada- STSJM de 23 de mayo de 2006. Desecha simple y llanamente la justificación jurídica precitada sin entrar a motivar el porqué. Ni el artículo 19 ni el 20 del RD 1093/1997 son, en absoluto, tratados por la resolución en la que se basa la sentencia recurrida.

Examina a continuación la recurrente cada una de esas normas, y expone de qué modo se produce dicha vulneración.

Y, en relación con el principio de subrogación, alega que tanto este Tribunal Supremo como los Tribunales Superiores de Justicia se han pronunciado acogiendo una tesis coincidente con la defendida por la recurrente. Cita la STS de 31 de mayo de 2005 (Rec. 4427/2002), y STS de 27 de octubre de 2015, Rec. 2180/2014, así como varias sentencias de Salas de Tribunales Superiores de Justicia.

En relación con la segunda cuestión de interés casacional, entiende que la determinación de los efectos del principio de subrogación real recogido en la normativa urbanística y del acceso al Registro de la Propiedad de los actos de trascendencia urbanística no puede considerarse una mera cuestión privada, ya que está en juego el principio de equidistribución de beneficios y cargas que rige todo el derecho urbanístico, y no una cuestión económica entre partes, ya que la no subrogación compromete el cumplimiento de las cargas urbanísticas. Por tanto, las Juntas de compensación no pueden decidir que el principio de subrogación no se aplica a la transmisión de fincas construidas, ya que ello va en contra de la normativa urbanística a la que vienen sujetas

en el ejercicio de sus funciones públicas. Invoca los preceptos que regulan el sistema de compensación en la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

CUARTO.- Escrito de oposición del Ayuntamiento de Madrid.

La representación procesal del Ayuntamiento de Madrid, después de exponer los antecedentes de las cuestiones debatidas, alega en relación con la interpretación del artículo 27 del TRLSRU que la sentencia recurrida no ignora dicho precepto, pero motiva que, dado que al estar los adquirentes de productos inmobiliarios finales en situación en la no se han obligado a urbanizar, ni han sido parte en la constitución de la Junta de Compensación y, por extensión tampoco la Administración se ha obligado respecto de ellos, se produciría -en caso de seguirse la tesis de la recurrente- una novación en la obligación urbanística de ejecución del planeamiento, lo que conlleva necesariamente el consentimiento de la Administración, en cuanto acreedora, por mor de lo dispuesto en el artículo 1.205 del Código civil. Añade que, de la literalidad del artículo 27 del TRLRSU, se evidencia que su regulación pretende recoger el principio de subrogación real, pero el mismo viene acotado en el propio artículo para que en cumplimiento de las condiciones que se señalan no se perjudique a los terceros adquirentes y sobre todo para que, con ocasión de las posibles transmisiones, no quede vacío de contenido el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la ejecución del planeamiento urbanístico. Es una garantía real en cumplimiento de las obligaciones reciprocas de las partes obligadas. Y siendo las partes obligadas en este caso la Administración y los miembros de la Junta de Compensación no cabe entender que terceros se incorporen por la sola voluntad de una de las partes en una obligación, sin aquiescencia del resto de los obligados. A mayor abundamiento, el propio artículo 27 del TRLRSU, y los que le anteceden del mismo texto legal, no se refiere a fincas registrales, sino a terrenos.

Se trata de terrenos en situación básica de suelo rural, que por medio de la actuación del sistema de compensación van a pasar a urbanos, con lo que el régimen aplicable es el contenido en el Capítulo III *«Estatuto jurídico de la propiedad del suelo»*del Título I TRLSRU, y en el artículo 16.3 se refiere a los deberes y cargas de los propietarios del suelo en situación básica de suelo rural. De aceptarse la tesis de la recurrente se quebraría el principio de equidistribución de beneficios y cargas (artículo 4.2 b) TRLSRU). Y las sentencias del Tribunal Supremo que cita la mercantil recurrente poco o nada tienen que ver con el supuesto aquí debatido.

En segundo lugar, y en cuanto a la competencia de la Junta de Compensación, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, una vez aprobados sus Estatutos podrá establecer en ejercicio de sus competencias las medidas que estime necesarias para asegurar el total cumplimiento de sus obligaciones por sus miembros, y, en concreto, las derivadas de la ejecución de la urbanización a la que se ha comprometido.

QUINTO.- Escrito de oposición de la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 "Desarrollo del Este El Cañaveral".

La representación procesal de la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 "Desarrollo del Este El Cañaveral" también se opone al recurso. Alega que la recurrente pretende sustraerse al carácter estatutario del derecho de propiedad, a la función social del mismo derecho y, en definitiva, al elemento regulador derivado de las plusvalías generadas por las determinaciones del planeamiento que es el principio de equidistribución de beneficios y cargas. Al margen de que no explica el mecanismo que habría de llevar al encarecimiento de unas viviendas que, en su caso concreto, ya ha transmitido con la consiguiente repercusión a los adquirentes de las viviendas en el precio de las cargas soportadas por la recurrente, y soslaya el hecho de que los adquirentes del producto inmobiliario final, principalmente del proceso edificatorio, no participan en el previo proceso urbanizador y no se benefician de la discrecionalidad de la Administración pública que a ésta le confiere la facultad del *ius variandi*en la redacción del planeamiento, como sí lo hacen los propietarios de terrenos "premiados" por las actuaciones de transformación urbanística. A estos efectos, la ejecución del Sector UZP 2.01 "Desarrollo del Este - El Cañaveral" se circunscribe a las actuaciones de nueva urbanización del artículo 7.1 a) 1) TRLSRU, en ámbitos de suelo rural.

Alega, asimismo, que no puede compartir la tesis de la recurrente pues la lectura y correspondiente interpretación del artículo 27.1 TRLSRU ha de realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil, y, por tanto, ha de llevarse a cabo en relación con lo dispuesto en el artículo 16.3 TRLSRU, inserto en el Cap. III que regula el *Estatuto Jurídico de la propiedad del suelo.*

Cita la sentencia de esta Sala y Sección de 30 de octubre de 2018 (1563/2018), y considera que las invocadas por la recurrente no son de aplicación en este caso.

En relación con la segunda de las cuestiones de interés casacional, alega que la Junta de Compensación, en su vertiente administrativa como Entidad Urbanística Colaboradora del Ayuntamiento, tiene por objeto la ejecución del planeamiento que le ha sido encomendado *ope legis*y, por esta razón, responde frente al Ayuntamiento de sus obligaciones urbanísticas, resultando en casos como el presente, -de simultaneidad de

obras de urbanización con las de edificación-, un deber de singular observancia la terminación de las obras de urbanización, fin último de la Junta que atañe a todos sus miembros.

SEXTO.- Subrogación en los derechos y obligaciones urbanísticas.

El artículo 27 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU), bajo el epígrafe *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos,*dispone:

«1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

2. En las enajenaciones de terrenos, debe hacerse constar en el correspondiente título:

a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 7.

3. La infracción de cualquiera de las disposiciones del apartado anterior faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel.

5. En los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo.».

El principio de subrogación real ha venido establecido en las distintas leyes urbanísticas. Así, se recogía con una redacción similar a la del TRLSRU en el artículo 19 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo. En relación con este precepto, la STS 83/2018, de 24 de enero de 2018 (Rec. 3044/2016) declaró que lo que contempla *«siguiendo una tradición de nuestro Derecho Urbanístico, es la imposición de las determinaciones del planeamiento sobre los terrenos, con independencia de quien sea su titular, en un a modo de "ius ob rem", conforme a la terminología iuscivilista que entronca con el artículo 348 del Código Civil , que condiciona la propiedad de las cosas a los límites impuestos por la ley, criterio reiterado en el artículo 33 de la Constitución , suponiendo la ordenación urbanística y territorial la configuración de la propiedad inmobiliaria y, por tanto, se impone con independencia de su titularidad dominical. Ahora bien, deberá convenirse que esa imposición activa y pasiva, derechos y deberes, se refieren a las determinaciones urbanísticas o, si se quiere, en término iuscivilistas, a cuestiones reales en el sentido que afecten directamente a la cosa, a los terrenos».*

La subrogación se establece también en el artículo 28 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, al disponer:

«La transmisión de la titularidad que determine la pertenencia a cualquiera de los tipos de Entidades urbanísticas colaboradoras llevará consigo la subrogación en los derechos y obligaciones del causante, entendiéndose incorporado el adquirente a la Entidad a partir del momento de la transmisión».

De conformidad con el artículo 24.2 de este Reglamento, son Entidades Urbanísticas colaboradoras: *«a) Las Juntas de Compensación (...)».*

Y el artículo 25. 3 establece la obligatoriedad de la constitución de una Entidad de conservación *«siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial».*

El artículo 169.1 del mismo Reglamento dispone:

«En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley del Suelo , la afección de los terrenos comprendidos en un polígono o unidad de actuación al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema de compensación se hará constar por nota marginal en el Registro de la Propiedad».

Y el artículo 178:

«1. Las fincas resultantes del acuerdo definitivo de compensación quedarán gravadas, con carácter real, al pago de la cantidad que corresponda a cada finca, en el presupuesto previsto de los costes de urbanización del polígono o unidad de actuación a que se refiera, en su día, al saldo definitivo de la cuenta de dichos costes.

2. Esta afección tendrá la misma preferencia y duración que la señalada en el artículo 126 de este Reglamento para la de la cuenta del procedimiento reparcelatorio, y se podrá cancelar a instancia de parte interesada también por solicitud a la que se acompañe certificación de la Junta de Compensación de estar pagados totalmente los costes de urbanización correspondientes a la finca de que se trate, certificación que la Junta no podrá expedir hasta tanto no hayan sido recibidas las obras por el órgano actuante».

Respecto a la inscripción registral de la afección, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, regula en su artículo 4 y siguientes la inscripción de los proyectos de equidistribución. Concretamente, y en relación con el deber de urbanizar, el artículo 19 dispone:

«Quedarán afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constasen inscritos en el Registro con anterioridad a la aprobación del Proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a que se refiere el artículo 73 de la Ley General Tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que constasen anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección. Dicha afección se inscribirá en el Registro de acuerdo con las siguientes reglas:

1. En la inscripción de cada finca de resultado sujeta a la afección se hará constar lo siguiente:

a) Que la finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto.

b) El importe que le corresponda en el saldo de la cuenta provisional de la reparcelación y la cuota que se le atribuya en el pago de la liquidación definitiva por los gastos de urbanización y los demás del proyecto, sin perjuicio de las compensaciones procedentes, por razón de las indemnizaciones que pudieren tener lugar.

2. En caso de incumplimiento de la obligación de pago resultante de la liquidación de la cuenta, si la Administración optase por su cobro por vía de apremio, el procedimiento correspondiente se dirigirá contra el titular o titulares del dominio y se notificará a los demás que lo sean de otros derechos inscritos o anotados sujetos a la afección. Todo ello sin perjuicio de que en caso de pago por cualesquiera de estos últimos de la obligación urbanística, el que la satisfaga se subrogue en el crédito con facultades para repetir contra el propietario que incumpla, como resulta de la legislación civil, lo cual se hará constar por nota marginal.

3. No será necesaria la constancia registral de la afección cuando del proyecto de equidistribución resulte que la obra de urbanización ha sido realizada y pagada o que la obligación de urbanizar se ha asegurado mediante otro tipo de garantías admitidas por la legislación urbanística aplicable.

4. En el proyecto podrá establecerse, con los requisitos que, en cada caso, exija el órgano actuante, que la afección no surta efectos respecto de acreedores hipotecarios posteriores cuando la hipoteca tuviera por finalidad asegurar créditos concedidos para financiar la realización de obras de urbanización o de edificación, siempre que, en este último caso, la obra de urbanización esté garantizada en su totalidad».

La caducidad y cancelación de la afección se regulan en el artículo 20, que establece las siguientes reglas:

«1. La afección caducará a los siete años de su fecha. No obstante, si durante su vigencia se hubiera elevado a definitiva la cuenta provisional de liquidación del proyecto de reparcelación o compensación, dicha caducidad tendrá lugar por el transcurso de dos años, a contar de la fecha de la constatación en el Registro de la Propiedad del saldo definitivo, sin que, en ningún caso, pueda el plazo exceder de siete años desde la fecha originaria de la afección.

2. La afección podrá cancelarse antes de su fecha de caducidad:

a) En caso de reparcelación, a instancia de cualesquiera de los titulares del dominio u otros derechos sujetos a la misma, acompañando a la solicitud certificación del órgano actuante expresiva de haber sido satisfecha la cuenta de la liquidación definitiva referente a la finca de que se trate.

b) En caso de compensación, cuando a la instancia del titular se acompañe certificación del órgano actuante expresiva de haber sido recibida la obra de urbanización, y, además, cuando se hubiese constituido Junta de Compensación, certificación de la misma acreditativa del pago de la obligación a favor de la entidad urbanística.

c) La regla contenida en el párrafo b) que antecede se aplicará en todos los casos en los que la legislación urbanística atribuya la obligación de realizar materialmente la urbanización a los administrados».

Lo que se plantea, partiendo de este principio de subrogación real, es si afecta sólo a los terrenos o también a los productos inmobiliarios finales, es decir, a los pisos y locales de los edificios construidos sobre esos terrenos como resultado de un proceso de transformación urbanística a través de uno de los sistemas de actuación regulados en la normativa urbanística, concretamente, el sistema de compensación. Es decir, si en virtud de la transmisión, no de un terreno sin edificar, sino de un producto inmobiliario final, el adquirente se sitúa en idéntica posición jurídica que el transmitente en relación con sus derechos y obligaciones, formando parte de la Junta de Compensación constituida hasta la finalización de las obras de urbanización del sector, polígono o unidad de actuación.

Resulta para ello necesario determinar el concepto de finca, con independencia de la clasificación urbanística de un suelo concreto. No debe olvidarse en este sentido que cualquier actuación de transformación urbanística exige las correspondientes inscripciones en el Registro de la Propiedad, como se ha expuesto anteriormente. Resulta, por tanto, de aplicación la Ley Hipotecaria, que en su artículo 1 dispone que el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre *bienes inmuebles.*Los bienes inmuebles son los que se recogen en el artículo 334 del Código Civil, que se refiere tanto a las *tierras*como a los *edificios.*Sin duda, un terreno es un inmueble y un edificio también. Ambos constituyen fincas, que pueden ser rústicas (terrenos sin edificar ni urbanizar) y urbanas (entre otras, las edificaciones).

El artículo 8 de la Ley Hipotecaria establece en su párrafo tercero que «*Se inscribirán como una sola finca bajo un mismo número:*

(...)

4.º Los edificios en régimen de propiedad por pisos cuya construcción esté concluida o, por lo menos, comenzada.

En la inscripción se describirán, con las circunstancias prescritas por la Ley, además del inmueble en su conjunto, sus distintos pisos o locales susceptibles de aprovechamiento independiente, asignando a éstos un número correlativo escrito en letra y la cuota de participación que a cada uno corresponde en relación con el inmueble. En la inscripción del solar o del edificio en conjunto se harán constar los pisos meramente proyectados.

Se incluirán, además, aquellas reglas contenidas en el título y en los Estatutos que configuren el contenido y ejercicio de esta propiedad.

La inscripción se practicará a favor del dueño del inmueble constituyente del régimen o de los titulares de todos y cada uno de sus pisos o locales.

5.º Los pisos o locales de un edificio en régimen de propiedad horizontal, siempre que conste previamente en la inscripción del inmueble la constitución de dicho régimen».

El artículo 27 del TRLSRU utiliza el término *fincas*al establecer que su transmisión «*no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real».*

Limitar la expresión *fincas*a terrenos, es decir, suelo rural en la terminología del TRLSRU, supone una interpretación restrictiva de esta norma que no tiene amparo legal ni jurisprudencial. Ciertamente, en el apartado 2 se refiere a enajenaciones de *terrenos,*pero no se establece aquí el principio de subrogación real, sino en el apartado 1. El apartado 2 tiene por objeto un suelo sobre el que aún no existe edificación, y por ello, en su transmisión deberán hacerse constar, entre otros extremos, los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 7. Evidentemente, quien adquiere ese terreno lo hace con esas cargas, y por ello el apartado

4 prevé que en las escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas.

Ahora bien, el que en una enajenación de terrenos sujetos a una actuación de transformación urbanística se hagan constar sus cargas, no impide que los adquirentes de pisos o locales construidos como resultado de ese proceso no queden sujetos a las mismas obligaciones que tuviera el transmitente, y que aún subsistan, como puede ser la de completar la urbanización.

Debe añadirse a lo razonado que, siguiendo la tesis de la Sala de instancia, la carga real sobre la finca desaparecería. Así, edificada una parcela y transmitida, si no recae sobre ella la afección al pago de los gastos de urbanización no existe carga real alguna, siendo la obligación de la anterior propiedad una obligación de carácter personal, que podrá cumplir o no, pero sin que de ella responda un inmueble, es decir, la afección al pago de los gastos de urbanización que pesaba sobre la parcela de resultado se extinguiría al transformarse ese suelo en pisos o locales y ser estos transmitidos. Para que continúe existiendo esa afección es necesario que el nuevo titular se subrogue en las obligaciones y deberes del transmitente, siempre que hayan sido objeto de inscripción registral, como establece el citado artículo 27 del TRLSRU. Y, precisamente por tratarse de una obligación que recae sobre el titular del inmueble, y constituye una carga real, no hace falta el consentimiento del Ayuntamiento, pues el piso o local queda afecto al pago de los gastos de urbanización pendientes. Y los pactos o condiciones en que se realice la transmisión son fruto de la voluntad de las partes, se trata de un contrato privado, sin que en modo alguno quede alterado el principio de equidistribución en los beneficios y cargas del planeamiento por el hecho de que el nuevo adquirente asuma la obligación de abonar los gastos de la urbanización pendiente.

Esta es, además, el criterio que ha venido siguiendo esta Sala Tercera en relación con la subrogación real, como se recuerda en la STS de 31 de mayo de 2005, Rec. 4427/2002:

«TERCERO.- Esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, entre otras, en sus Sentencias de 2 de noviembre de 1993 (recurso de apelación 9855/1990), 18 de enero de 1996 (recurso de apelación 5782/1991), 29 de enero de 1996 (recurso de apelación 5846/1991), 16 de julio de 1996 (recurso de apelación 8336/1991) y 7 de julio de 2000 (recurso de casación 2769/1995), que en los supuestos de enajenación de fincas, el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiese contraído con las Corporaciones Públicas respecto de la urbanización y edificación, de acuerdo con el principio, sancionado legalmente, de subrogación real, que congela el régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria, con independencia de quien sea su titular propietario, evitando, de esta forma, que el simple cambio en la titularidad dominical de una finca pueda alterar tanto las limitaciones y deberes legales como los compromisos contraídos con la Administración urbanística, pues las normas urbanísticas y, por tanto, los planes de esta naturaleza, son derecho necesario, que no puede ser desconocido por los particulares adquirentes de fincas sobre las que pesan determinadas limitaciones o deberes, aunque, para proteger el tráfico jurídico, el transmitente venga obligado a hacer constar expresamente en el título de enajenación las limitaciones y demás circunstancias urbanísticas, entre las que se encuentran los compromisos que el propietario hubiese asumido en orden a la urbanización, autorizando, de lo contrario, al adquirente para resolver el contrato o ejercitar frente a aquél las acciones de que se crea asistido ante la jurisdicción civil».

SÉPTIMO.- Respuesta a la primera cuestión de interés casacional.

De acuerdo con lo hasta ahora razonado, ha de darse respuesta a la primera cuestión de interés casacional en los siguientes términos:

«El régimen de subrogación real establecido en el artículo 27 TRLSRU opera en el caso de la transmisión de una finca, considerándose como tal no sólo una parcela sin edificar ni urbanizar sino también el producto de la edificación, es decir, los pisos y locales de un edificio construido en ejecución de una actuación urbanística, cuyos adquirentes quedan subrogados en los deberes urbanísticos del anterior titular; singularmente en el de finalización de las obras de urbanización siempre que conste la inscripción registral de dicha afección.».

OCTAVO.- Competencias de las Juntas de Compensación.

La participación privada en la gestión urbanística ha sido objeto de regulación en las distintas leyes de suelo estatales. El TRLSRU dispone en su artículo 4.3 que *«La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada.»*

La gestión urbanística es objeto de regulación en la normativa autonómica correspondiente, pudiendo llevarse a cabo a través de distintos sistemas. Uno de ellos es el sistema de compensación en el que la actuación de transformación urbanística se lleva a cabo por los propietarios de un terreno constituidos en asociación, bajo la tutela y fiscalización de la Administración. Así, ya en la Ley del Suelo de 1976 se establecía la

naturaleza administrativa de estas entidades, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

La jurisprudencia ha venido reconociendo esa naturaleza de entidad administrativa de las Juntas de Compensación, que, estando constituidas por propietarios privados, tienen atribuidas distintas competencias y facultades en orden a la correcta ejecución de la correspondiente actuación urbanística. Ahora bien, esa competencia debe ejercerse de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora y los estatutos y bases de actuación de la entidad. Y, estando determinada por disposición legal quienes forman parte de una Junta de Compensación, no puede negar dicha condición a quien necesariamente debe integrarse en ella. El Reglamento de Gestión Urbanística incluye entre las que denomina Entidades urbanísticas colaboradoras a las Juntas de Compensación en su artículo 24.2 a), y en el artículo 28 dispone:

«La transmisión de la titularidad que determine la pertenencia a cualquiera de los tipos de Entidades urbanísticas colaboradoras llevará consigo la subrogación en los derechos y obligaciones del causante, entendiéndose incorporado el adquirente a la Entidad a partir del momento de la transmisión».

Ciertamente, y como antes se ha razonado, una vez transmitida la propiedad que determinaba la integración en la Junta de Compensación, el transmitente ya no puede formar parte de ella, porque no es titular de ningún inmueble en el ámbito de la actuación urbanística. El nuevo propietario, que se subroga en las obligaciones y derechos urbanísticos que tuviera el anterior, se incorpora desde la transmisión a la entidad colaboradora. En consecuencia, no puede la Junta de Compensación negar la condición de miembro de la entidad a un nuevo adquirente, si, de acuerdo con las normas que resultan de aplicación, y a las que ya hemos hecho extensa referencia, se produce la subrogación real y con ello la afección del inmueble transmitido al deber de finalizar las obras de urbanización.

NOVENO.- Respuesta a la segunda cuestión de interés casacional.

De acuerdo con lo antes razonado, a la segunda cuestión de interés casacional que se nos plantea hemos de dar la respuesta siguiente:

«Una Junta de compensación carece de competencia para denegar la condición de miembros a los adquirentes de productos inmobiliarios finales (viviendas y locales) -cuando no están finalizadas las obras de urbanización del sector- si los titulares de dichos inmuebles se han subrogado en las obligaciones urbanísticas del transmitente; singularmente la de ejecutar en su totalidad las obras de urbanización».

DÉCIMO.- Circunstancias del caso concreto.

La sentencia núm. 302/2023 de 17 de julio del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Madrid, dictada en el procedimiento ordinario núm. 422/2022 R, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Entasis Desarrollos, S.L. frente al acuerdo adoptado en la Asamblea General ordinaria de la Junta de Compensación Desarrollo del Este-El Cañaveral celebrada el día 21 de diciembre de 2021 por el que se ratificó el Acuerdo del Consejo Rector de 11 de noviembre de 2021, confirmado en alzada por resolución de 24 de febrero de 2022 del Director General de Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Madrid. El acuerdo se refería a los efectos en la condición de los miembros de la Junta, transmitentes de pisos o locales, y resolvía:

«2. Mantener en su condición de miembros de la Junta de Compensación del Sector UZP 2.01 de los inmediatos titulares de terrenos anteriores a su transmisión a terceros de productos inmobiliarios finales, hasta la total finalización de las obras de urbanización...».

Formulado recurso de apelación contra la sentencia por Entasis Desarrollos, S.L. fue seguido con el núm. 1328/2023 ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera), que dictó sentencia en fecha 22 de abril de 2024 desestimando el recurso de apelación. La Sala de instancia hace una interpretación del artículo 27.1 TRLSRU que limita la subrogación en caso de transmisión de fincas a la de los terrenos, sin edificación, por lo que los adquirentes de productos inmobiliarios finales no se subrogan por la transmisión y no se integran en la Junta de Compensación, en la que deben permanecer los anteriores titulares hasta la total terminación de las obras de urbanización.

Este criterio no se ajusta a la respuesta que hemos dado a las dos cuestiones de interés casacional planteadas, por lo que ha lugar a casar la sentencia recurrida. Y, situándonos en la posición del tribunal de instancia, resolvemos estimar el recurso de apelación interpuesto por Entasis Desarrollos, S.L por no ser el acto impugnado en el procedimiento seguido ante el Juzgado conforme a derecho.

DECIMOPRIMERO.- Pronunciamiento sobre costas.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.-Dar respuesta a las cuestiones que se suscitan como de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en los términos establecidos en los fundamentos de derecho séptimo y noveno.

Segundo.-Haber lugar al recurso de casación interpuesto por Entasis Desarrollo, S.L. contra la sentencia núm. 320/2024 de 22 de abril de 2024 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación núm. 1328/2023, sentencia que se casa y anula, y en su lugar, estimamos el recurso de apelación, revocamos la sentencia del Juzgado y, con estimación del recurso contencioso administrativo, anulamos la resolución administrativa que constituía su objeto por no ser conforme a derecho.

Tercero.-Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no caber recursoe insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ