

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

23017 *Resolución de 11 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Olmedo, por la que deniega la anotación de una nueva afección urbanística a los costes de urbanización.*

En el recurso interpuesto por don Raúl Gómez Pintado, alcalde-presidente del Ayuntamiento de Boecillo, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Olmedo, don Rafael Palencia Moreno, por la que deniega la anotación de una nueva afección urbanística a los costes de urbanización.

Hechos

I

Mediante documento administrativo, librado el día 20 de mayo de 2024 por el Ayuntamiento de Boecillo, se solicitaba por el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Boecillo, don Raúl Gómez Pintado, en el seno del expediente número 553/2024, la anotación de afección a las cargas de urbanización de las fincas que se relacionaban en el anexo como parcelas de resultado integrantes en del Proyecto de Actuación del Sector 1 de Boecillo, cuya obligación subsistía a día de la fecha.

En el documento se hacía constar que:

«(...) las obras de urbanización del mencionado Sector no se han concluido a día de la fecha, y no se han recibido, por tanto, las mismas.

(...) respecto a las fincas resultantes del Proyecto de Urbanización del Sector 1, siguen afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto, ya que no se han cumplido dichas obligaciones.

(...) la caducidad no comporta la dejación del propietario de sus obligaciones de abonar los gastos de urbanización, ya que, en tanto que el suelo no haya sido objeto de una completa transformación urbanística, continúa vinculado (con una carga real) al pago de dichos gastos por imperativo legal.

Sin embargo, sí que podrá operar esa caducidad respecto a los titulares del dominio u otros derechos reales cuya inscripción se haya producido sobre las fincas de resultado, sin intervención en el expediente de equidistribución, y que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización.

Por el principio de seguridad jurídica y a los efectos de evitar perjuicios a terceros adquirentes de buena fe.

Por lo que antecede se solicita (...) proceda a la anotación de afección a las cargas de Urbanización de las siguientes fincas, conforme a la documentación y los datos ya remitidos en solicitud inicial, y cuya obligación subsiste a día de la fecha.»

II

Presentado el día 21 de mayo del 2024 el indicado documento en el Registro de la Propiedad de Olmedo, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Nota de calificación negativa:

Asiento 115 Diario 2024

Calificado el precedente documento administrativo librado el día 20/05/2024 por el Ayuntamiento de Boecillo que fue presentado telemáticamente en este Registro a las 11:55:22 el día veintiuno de mayo del año dos mil veinticuatro, bajo el asiento 115 del Diario 2024, el registrador que suscribe ha acordado denegar la anotación de una nueva afección urbanística a los costes de urbanización a la luz de lo siguiente:

Hechos

Se recibe solicitud librada el 20 de mayo de 2024 por el Alcalde del Ayuntamiento de Boecillo don Raúl Gómez Pindado, dictada en el seno del expediente 553/2024 sobre la Anotación de Afección a las Cargas de Urbanización de las fincas que se relacionan en el Anexo como parcelas de resultado integrantes en del Proyecto de Actuación del Sector n.º 1 de Boecillo, cuya obligación subsiste a día de la fecha.

De conformidad con el contenido del Proyecto archivado en el repositorio de este Registro, de los libros a mi cargo y del artículo 19 del Real Decreto 1.093/1.097, de 4 de Julio, por el que se aprueban las Normas Complementarias al Reglamento Hipotecario sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, la reparcelación formalizada en el Proyecto de Actuación por el Sistema de Compensación del Sector N.º 1 de Boecillo, se presentó en este Registro siendo inscrito con 26 de abril de 2012, por lo que quedó inscrita la afección urbanística en cuanto a las fincas a que se asigna cuota de participación en la liquidación definitiva y cuota en euros en la provisional, en las parcelas de resultado 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, de la forma siguiente:

- En el cuerpo de la inscripción: Afección Urbanística: Coeficiente liquidación definitiva: ...%. Importe de la afección real: ...euros.
- En el acta de inscripción: Inscribo... la afección de esta finca, con carácter real, al pago del saldo de la cuenta de liquidación provisional del presupuesto previsto de los costes de urbanización, así como al pago del saldo de la liquidación definitiva del Proyecto por la cuota de participación en beneficios y cargas por el porcentaje y los euros antes expresados.

Fundamentos de Derecho

Conforme al artículo 20 Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, dicha afección urbanística a fecha de hoy está caducada al haber transcurrido los siete años desde que se extendió la nota de afección en este Registro que fue el 26 de abril de 2012.

La DGRN ha mantenido en varias resoluciones que una vez transcurridos siete años desde que se extiende la nota de afección en el Registro de la Propiedad, se produce la caducidad automática de la afección urbanística, de la que se benefician los titulares de derechos inscritos o anotados con posterioridad a la inscripción del proyecto de reparcelación, que no tuvieron intervención en el procedimiento de equidistribución. Por otra parte, en estas resoluciones se ha rechazado la posibilidad de prorrogar este plazo, si bien se permite que pueda extenderse una nueva nota de afección en el caso de modificación del proyecto de urbanización que dé lugar a la retasación de las cargas, con la consiguiente modificación del proyecto de reparcelación. De esta cuestión, de la posibilidad de extender una nueva nota de afección una vez caducada la anterior, se ocupa precisamente la resolución de la DGRN de 21 de junio de 2017.

Es decir, cualquier modificación del proyecto de urbanización que implique un cambio en las cuotas de urbanización establecidas en la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación, independientemente del alcance de esta modificación, puede dar lugar a que se extienda una nueva nota de afección, aun cuando hubiese caducado la afección urbanística inicialmente practicada (siempre, claro está, que la alteración del proyecto cumpla las reglas generales previstas al efecto, entre ellas que hayan sido notificados

todos los propietarios y titulares de derechos y cargas de las fincas de que se trata y que dichos acuerdos sean firmes, habiendo puesto fin a la vía administrativa”.

Esta calificación podrá (...)

Olmedo. El registrador, Rafael Palencia Moreno Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Rafael Palencia Moreno registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Olmedo a día treinta de mayo del dos mil veinticuatro.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Raúl Gómez Pintado alcalde-presidente del Ayuntamiento de Boecillo, interpuso recurso el día 24 de junio de 2024 mediante escrito en los siguientes términos:

«I. Visto el proyecto de Actuación con las determinaciones completas sobre urbanización de la Unidad de Actuación Única coincidente con la delimitación del sector 1 de SUD del P.G.O.U de Boecillo, que se aprobó definitivamente por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento el 8 de febrero de 2006 y se publicó en el BOP de la provincia de Valladolid el 7 de marzo de 2006.

Visto el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 15 de marzo de 2011, relativo a la aprobación definitiva de la Modificación del Proyecto de Actuación con las determinaciones completas de la reparcelación de la Unidad de Actuación Única coincidente con la delimitación del Plan Parcial del Sector 1 del P.G.O.U de Boecillo.

II. En cumplimiento de la normativa vigente, en concreto el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, se solicitó de su Registro la anotación de la correspondiente carga de afección al cumplimiento de la obligación de urbanizar y demás deberes dimanantes del proyecto.

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.

III. Visto que según el artículo 20 del mencionado R.D 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, las anotaciones instadas por este Ayuntamiento han caducado, por el transcurso de siete años desde la última solicitud de renovación de la carga por parte de este Ayuntamiento:

La caducidad y cancelación de la afección a que se refiere el artículo anterior se sujetará a 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.

IV. Visto que las obras de urbanización del mencionado Sector no se han concluido a día de la fecha, y no se han recibido, por tanto, las mismas.

Visto que respecto a las fincas resultantes del Proyecto de Urbanización del Sector 1, siguen afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto, ya que no se han cumplido dichas obligaciones.

V. Visto que la D.G.R.N en su Resolución de 1 de octubre de 2013, establece que podrán beneficiarse de la caducidad de las cargas "los titulares del dominio u otros derechos reales o cargas cuya inscripción o anotación se haya producido sobre las fincas de resultado, sin intervención en el expediente de equidistribución, que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización".

De acuerdo con lo indicado por la Resolución de 31 de enero de 2014 de la DGRN mayor abundamiento, tal y como confirma la D.G.R.N en la Resolución de 31 de enero y en la Resolución de 13 de junio de 2014, el plazo de siete años se debe a que el legislador consideró este periodo de tiempo como suficiente para poder ejecutar la urbanización y exigir las cantidades correspondientes. Sin embargo, también se señala la posible insuficiencia de éste en situaciones de ralentización inmobiliaria, como es el caso del presente Proyecto de Urbanización.

V [sic]. Por otra parte, ningún precepto legal contempla esta afección registral con un plazo preclusivo, debiéndose reconocer que, en la realidad, y más en tiempos de crisis, su desenvolvimiento extrarregistral puede prolongarse más allá de los siete años.

No obstante, es necesario destacar que la caducidad no comporta la dejación del propietario de sus obligaciones de abonar los gastos de urbanización, ya que, en tanto que el suelo no haya sido objeto de una completa transformación urbanística, continúa vinculado (con una carga real) al pago de dichos gastos por imperativo legal.

Sin embargo, sí que podrá operar esa caducidad respecto a los titulares del dominio u otros derechos reales cuya inscripción se haya producido sobre las fincas de resultado, sin intervención en el expediente de equidistribución, y que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización.

Por el principio de seguridad jurídica y a los efectos de evitar perjuicios a terceros adquirentes de buena fe, se presenta recurso contra la nota de calificación negativa asiento 115 Diario 2024, solicitando la anotación de las cargas de afección al cumplimiento de la obligación de urbanizar y demás deberes dimanantes del proyecto indicado, respecto de las fincas que se anexan.

VI. En aplicación del artículo 323 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, que establece que:

Vigente el asiento de presentación, el interesado o el Notario autorizante del título y, en su caso, la autoridad judicial o el funcionario que lo hubiere expedido, podrán solicitar dentro del plazo de sesenta días a que se refiere el párrafo anterior que se practique la anotación preventiva prevista en el artículo 42.9 de la Ley Hipotecaria.

Se solicita la anotación preventiva por defecto subsanable en cada una de las fincas incluidas en proyecto de Actuación (que se anexan) con las determinaciones completas sobre urbanización de la Unidad de Actuación Única coincidente con la delimitación del sector 1 de SUD del P.G.O.U de Boecillo, que se aprobó definitivamente por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento el 8 de febrero de 2006 y se publicó en el BOP de la provincia de Valladolid el 7 de marzo de 2006.»

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe en defensa de su nota de calificación ratificándola en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1.3.º, 17, 20, 32, 34, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria; 11.2, 14.d), 15.4 18.6, 27, 65.1.a) y 68.1 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; 8 y 99 del Reglamento Hipotecario; 19 y 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 252 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León; las Sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2017, 25 de mayo y 15 de junio de 2020 y 6 de marzo de 2024, y de, Sala de lo Civil, 28 de febrero de 2007, 15 y de 21 de julio de 2014 y 4 de mayo de 2022; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 y 17 de octubre de 2009, 27 de junio y 1 de octubre de 2013, 31 de enero y 13 de junio de 2014, 6 de julio de 2015, 25 de abril de 2016, 21 de junio de 2017, 10 de enero de 2018 y 20 de noviembre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 4 y 21 de febrero de 2020, 5 de octubre de 2021 y 18 de enero de 2022.

1. En el presente expediente concurren las siguientes circunstancias:

– el día 26 de abril de 2012 resultó inscrito en ese Registro el Proyecto de Actuación por Sistema de Compensación del Sector 1 de Boecillo. En las inscripciones de aquellas parcelas de resultado (las numeradas como 1; 6 a 26; 28 a 49 y 51 a 72, que se inscribieron como registrales 5783; 5788 a 5808; 5810 a 5831 y 5833 a 5854) se hizo constar, con arreglo al artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que dichas fincas quedaban afectas al pago de los saldos de la cuenta provisional de la liquidación definitiva en los correspondientes importes en euros y porcentajes que a cada una de ellas se asignaban en el proyecto.

– dichas afecciones caducaron una vez transcurridos los siete años establecidos por el artículo 20 del citado Real Decreto 1093/1997. De hecho, en muchas de las fincas ya ha sido formalmente cancelada la afección con ocasión de la práctica de nuevos asientos o de la expedición de certificaciones con arreglo al 353.3 del Reglamento Hipotecario.

– en el documento calificado que origina este recurso –presentado el día 21 de mayo de 2024 bajo el asiento 115 del Diario 2024–, el Ayuntamiento solicitó que en virtud del mismo Proyecto de Actuación por Sistema de Compensación del Sector 1 de Boecillo, sin haber sufrido modificación alguna, se hicieran constar nuevamente en el Registro las mismas afecciones urbanísticas ya caducadas, por idénticos importes y porcentajes.

En nota de calificación se deniega la toma de razón de dichas afecciones, al haber caducado las que se tomaron primitivamente. Se justifica la denegación en la propia doctrina de la Dirección General, citándose al efecto su resolución de 21 de junio de 2017.

2. En el presente expediente se plantea una controversia que, como señala el registrador, ha sido estudiada por esta Dirección General en Resoluciones anteriores.

La posibilidad de prorrogar la vigencia de la comúnmente denominada afección urbanística es una cuestión que desde años atrás ha preocupado especialmente a los distintos operadores del campo del urbanismo y que, aparentemente, no ha tenido una respuesta unitaria adecuada desde una perspectiva transversal de los distintos ámbitos del ordenamiento jurídico.

Una muestra de lo que se acaba de exponer es la reciente propuesta de reforma (vid. «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 5 de abril de 2024, número 19-1, página 13). Dicha propuesta, junto con otros intentos habidos con anterioridad, pretenden clarificar el complejo régimen de una garantía real especial de origen legal y de naturaleza privilegiada en sus efectos por el interés público al que responde y en el cual se justifica.

Históricamente, sus precedentes pueden encontrarse en los mismos albores del urbanismo español ante las dificultades financieras que planteó el derribo generalizado de las murallas de casi todas las ciudades españolas. En concreto, cabe citar la Real

Orden del Ministro de Hacienda de 6 de octubre de 1854 por el que autorizó el empréstito para financiar la demolición de las murallas de Barcelona, que el propio Estado garantizaba con la «hipoteca especial de toda la porción de terreno resultante del derribo de las murallas, fosos y glacis que sea necesaria para asegurar el reintegro del capital y premio y en todo caso con los fondos del Estado».

De esta forma se ingenia por vez primera una fórmula que basa la financiación de las obras públicas en los beneficios privados que genera el urbanismo, permitiendo la entrada de inversores que permitían cubrir el pago de las deudas municipales garantizándolas con hipoteca de la plusvalía urbanística prevista para facilitar el crecimiento urbano que representaron los ensanches de poblaciones.

Cabe destacar la coincidencia en el tiempo de estas medidas con el proceso de elaboración de la Ley Hipotecaria de 1861, cuyos principios inspiradores, mantenidos intactos hasta hoy –cfr. artículos 17, 20, 32, 34, 40, 158 y 159 de la Ley Hipotecaria–, pueden encontrarse en su brillante Exposición de Motivos, entre ellos, el rechazo al antiguo sistema de las hipotecas ocultas, ya que «no hay pues más que un sistema aceptable: el que tiene por base la publicidad y la especialidad de las hipotecas».

Si las primeras manifestaciones de la garantía del crédito urbanizador se basaron en la figura de la hipoteca, la Ley del suelo de 1956 y fundamentalmente el Decreto 1006/1966, de 7 de abril, que aprueba el Reglamento de Reparcelaciones que la desarrolla, constituyen la primera regulación sistemática de la afección urbanística como garantía real especial del crédito urbanizador.

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, esta regulación no fue ajena a los principios inspiradores del moderno sistema hipotecario español que, a su vez, contaba ya con una regulación completa y sistemática desde la reforma de 1944-1946.

El preámbulo del Reglamento de Reparcelaciones es ilustrativo respecto de la figura de la reparcelación y su necesaria publicidad registral, señalando «por tratarse de un instrumento delicado, de alta técnica, que roza la temática de la función social de la propiedad y ha de enlazar con el vigente sistema hipotecario, se ha cuidado muy singularmente la precisión de bases, trámites y garantías, sin temor a innovaciones, pero también sin simple afán de novedad. Y se han instrumentado las adecuadas cautelas para el máximo respeto a los derechos de los particulares y de la comunidad».

Así, el artículo 114 de la ley de suelo, de acuerdo con el nuevo modelo adoptado basado en la justa distribución de beneficios y cargas, señalaba «los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los Planes». De este modo, el artículo 24.1.j) del Reglamento estableció que en el acuerdo que apruebe definitivamente la reparcelación «se harán constar las referencias a la cuota de urbanización, si la hubiere, y al pago de los gastos de reparcelación».

A su vez, dentro del capítulo décimo del Reglamento, dedicado a disposiciones especiales, el artículo 45 introdujo el régimen jurídico de las cuotas de urbanización, señalando que «conforme al artículo 114 de la Ley del Suelo las obras de urbanización deberán satisfacerse por los propietarios», las cuotas «serán proporcionales a los derechos reconocidos según el valor de cada finca» y «la imposición de cuota tendrá efecto de carga real sobre el inmueble, se hará constar en el Registro de la Propiedad en virtud de certificación del acuerdo firme del Órgano actuante, conforme a este Reglamento, y su ejecución, caso de impago, se llevará a efecto por el procedimiento de apremio administrativo».

No obstante, «cuando excepcionalmente no se impusiere cuota en el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, o se aplazare el pago de aquélla, en todo o en parte, se consignarán dichas circunstancias en el título y en el Registro, por nota marginal. En todo caso, deberá constar la cantidad máxima por la que responderá el respectivo inmueble». Esta afección registral «quedará pospuesta automáticamente a toda garantía constituida para gozar de los beneficios otorgados a la construcción de viviendas de

protección oficial, y será cancelada cuando se acredite el pago de la cuota, y, en todo caso, transcurridos cinco años desde su fecha, siempre que en el Registro no conste nada en contrario» –vid. apartado séptimo–.

En estos preceptos ya se advierten algunas de las notas de esta nueva garantía real.

En primer lugar, garantiza la deuda derivada del coste de las obras de urbanización que corresponde a los propietarios de terrenos incluidos en sectores que fueren objeto de urbanización. La condición de deudor corresponde a quien sea propietario en cada momento, del mismo modo que si, terminada la urbanización, si su coste real fuere inferior al previsto, se compensará a los actuales propietarios del suelo en proporción a su cuota de valor si procediere –cfr. artículo 42.5–.

En segundo lugar, se diferencia entre la carga real que supone la imposición de cuota de urbanización y la afección registral de la finca al pago de la deuda derivada de la misma en caso de pago diferido.

Siguiendo este modelo, el posterior Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, señala que el acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación producirá la «afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente» –artículo 100.c)–. Respecto a esas cargas a que están sujetos los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística se encuentra la de «b) sufragar los costes de la urbanización» –cfr. artículo 120–.

Por su parte, el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978 desarrolla más ampliamente el concepto de costes de urbanización –cfr. artículos 58 a 66– y dentro de los efectos jurídico-reales de la reparcelación regulados en los artículos 122 a 126, este último precepto establece expresamente que: «1. Las fincas resultantes quedarán afectadas, con carácter real, al pago del saldo de la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado que a cada una se le asigne. 2. Esta afección será preferente a cualquier otra y a todas las hipotecas y cargas anteriores, excepto a los créditos en favor del Estado a que se refiere el número 1 del artículo 1.923 del Código Civil y a los demás créditos tributarios en favor del Estado, que estén vencidos y no satisfechos y se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la afección a que el presente artículo se refiere. 3. La afección será cancelada a instancia de parte interesada, a la que se acompañe certificación del Órgano actuante expresiva de estar pagada la cuenta de liquidación definitiva referente a la finca de que se trate. En todo caso la afección caducará y deberá ser cancelada a los dos años de haberse hecho constar el saldo de la liquidación definitiva, y si no constare, a los siete años de haberse extendido la nota de afección. La cancelación se practicará a instancia de parte interesada o de oficio al practicarse algún otro asiento o expedirse certificación relativa a la finca afectada».

Asimismo, junto con los efectos reales, se regulan los efectos económicos de la reparcelación en los artículos 127 a 130, diferenciando entre la liquidación provisional y la liquidación definitiva de la reparcelación, señalando que ésta última tendrá lugar cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable y, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación. La misma tendrá exclusivamente efectos económicos y no podrá afectar a la titularidad real sobre los terrenos.

De esta forma, en el esquema adoptado por el Reglamento de Gestión Urbanística, que perfecciona el diseñado por el Reglamento de Reparcelaciones, el saldo de la reparcelación garantizado por la afección, aun provisional, que en el proyecto se asigne a cada finca, representa el resultado económico de la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados de la actuación y tiene la naturaleza de deuda líquida y exigible y a cuenta de la liquidación definitiva de la reparcelación.

La norma contempla expresamente el carácter preferente del crédito garantizado por la afección, incluso a todas las hipotecas y cargas inscritas con anterioridad, pero exceptuando expresamente a determinados créditos en favor del Estado que se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la afección urbanística.

A su vez, dados sus privilegiados efectos en sede de prelación de créditos y con el propósito de evitar su vigencia indefinida en perjuicio del tráfico jurídico y del crédito territorial, se contempla expresamente la caducidad registral de la afección, que deberá ser cancelada instancia de parte interesada o de oficio a los dos años de haberse hecho constar el saldo de la liquidación definitiva, y si no constare, a los siete años de haberse extendido la nota de afección.

La aprobación del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992 no supuso alteración en el régimen de la afección, aunque se introdujeron otras reformas de relevancia –cfr. artículos 20 y 167– y como complemento y garantía del cumplimiento de los deberes urbanísticos se desarrolla el principio de subrogación en el artículo 22.

A su vez, para favorecer la publicidad de dichos deberes se estableció la obligación de que los Ayuntamientos remitieran al Registro de la Propiedad copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de deberes urbanísticos a fin de que se tome nota marginal en las inscripciones de las fincas respectivas –artículo 43.3–.

Por su parte, el artículo 45 dispuso que, tratándose de actos de enajenación de terrenos en proceso de urbanización, «deberán consignarse los compromisos que el propietario hubiere asumido en orden a la misma y cuyo cumplimiento esté pendiente». Facultando al adquirente para rescindir el contrato y exigir la indemnización de los daños y perjuicios en caso de infracción de tales disposiciones. Régimen que prácticamente se mantuvo en la Ley de suelo 6/1998, de 13 de abril, en su artículo 21.

En este contexto, 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 –cfr. artículos 19 y 20– pretendió establecer el régimen jurídico registral de la afección urbanística, conservando los principios inspiradores del reglamento de 1978, si bien, como reconoce su preámbulo procurando «una redacción adecuada a los principios registrales de especialidad y de prioridad».

De esta forma dicha afección se inscribirá en el Registro de acuerdo con las exigencias derivadas del principio de especialidad adaptadas a la peculiar naturaleza de esta deuda que inicialmente se liquida a cuenta de forma provisional de acuerdo con la estimación de costes del proyecto y las compensaciones que procedan por indemnizaciones de excesos o defectos de aprovechamiento, aunque lo que se garantiza es el saldo final de la liquidación definitiva.

De igual modo, dados los efectos privilegiados del crédito garantizado por la afección, esto es, el saldo final de la liquidación definitiva, resultaba imprescindible regular los efectos registrales de la misma, en el particular relativo a las cargas inscritas con anterioridad y su articulación desde el punto de vista del principio de prioridad y tracto, por ello, el apartado segundo del artículo 19 señala que «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».

Por otra parte, también se contempla la posibilidad, admitida por la legislación sustantiva, de que no sea 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, o incluso la posibilidad de que se establezca expresamente en el proyecto que la afección no surta efectos respecto de determinados acreedores hipotecarios posteriores.

Asimismo, el artículo 20 regula el régimen de cancelación y caducidad de la afección.

Estas normas ponen de manifiesto la naturaleza de la afección urbanística como garantía real accesoria del crédito que representa el saldo final de la liquidación definitiva, siendo equiparable en su régimen registral a otras garantías reales, en cuanto a la aplicación del principio de prioridad, tracto y el de especialidad conforme a sus características sustantivas, admitiendo su posposición de rango, su caducidad y cancelación registral.

Todo ello con independencia de la carga legal que supone para todo propietario de terrenos incluidos en ámbitos de actuación de costear las obras de urbanización que una vez finalizadas permitirán materializar el aprovechamiento que se le reconoce, pudiendo verse expuesto en caso de incumplimiento voluntario, al apremio, la expropiación o la transmisión forzosa de los mismos.

3. En el vigente marco normativo estatal que constituye, tras las sucesivas leyes del período 2007-2013, el 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, el régimen jurídico de la afección urbanística se ha visto potenciado pues extiende su ámbito de aplicación a las actuaciones sobre el medio urbano.

Así el artículo 14.d) contempla la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras actuaciones sobre el medio urbano, bien sean de rehabilitación, regeneración o renovación urbana, pudiendo comprender todas ellas las de dotación.

Expresamente se señala que «la afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística».

En términos idénticos el artículo 15.4 regula, con los mismos efectos, la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación.

Por su parte, el artículo 18.6 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, diferencia nítidamente entre los deberes urbanísticos vinculados a actuaciones de urbanización o de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas y las obligaciones económicas que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación, pues los primeros deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras correspondientes o, en su defecto, por la recepción tácita, pero entendiéndose «sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación».

A su vez, correlativos a los deberes se reconocen determinados derechos al propietario, pues para ejercer la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas «el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados» –artículo 13.2.c)–.

4. La naturaleza del crédito urbanístico, comprendiendo aquí tanto el de urbanización como el de conservación, rehabilitación, regeneración o renovación urbana, y su garantía real, ha sido objeto de una amplia discusión doctrinal.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido perfilando la configuración de dicha figura, reconociendo la Sentencia del Tribunal Supremo número 262/2007, de 28 de febrero, Sala de lo Civil, que si se tiene en cuenta que la exigencia de responsabilidad por impago de las cuotas de urbanización trae causa, esencialmente, de la normativa urbanística, debe reconocerse que el verdadero núcleo para decidir la pretensión es la interpretación y aplicación de la normativa urbanística, siendo competente la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la misma línea el Auto del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2012 sostiene que «carece de sentido sostener la competencia de la jurisdicción civil para declarar la existencia de una obligación de carácter administrativo que, además, resulta exigible directamente mediante la vía de apremio, con las consiguientes garantías jurisdiccionales de otro orden, sin que pueda admitirse que los estatutos de la propia entidad puedan contener normas que determinen la jurisdicción que ha de resultar competente, habilitando –como en este caso sucede– a la propia entidad para seguir a su elección la “vía de apremio” o la “vía civil”, de modo que, como sostiene la parte recurrente, la primera sea un privilegio concedido por el legislador, que puede usar o no, pero que no puede suponer una renuncia o imposibilidad de acudir a la vía civil».

Por su parte, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1255/2020, de 25 de mayo, con cita de otras anteriores, afirma respecto a la naturaleza del crédito: «(...) las cuotas de urbanización son un ingreso público, pues el urbanismo es un servicio público (...) sean gestionados por la Administración, o por la Junta de Compensación o Agente Urbanizador. Su fundamento jurídico es la obligación legal urbanística que tienen los propietarios afectados, de costear la urbanización del sector en el que se encuentran sus fincas, obligación que forma parte del Estatuto urbanístico de la propiedad del suelo».

Su fundamento se encuentra en el principio de afección de las plusvalías generadas por la actuación urbanística al coste de las obras de urbanización y «está vinculado a las plusvalías generadas por la actuación urbanística que beneficia a los propietarios afectados. Son una carga finalista en cuanto que su importe está afectado a un fin y destino concreto, tienen carácter obligatorio y no pueden ser objeto de exenciones, bonificaciones ni límites cuantitativos».

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2017 «la carga impuesta a los propietarios... es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido».

La cuota de urbanización tiene carácter público, pero no implica que tenga naturaleza tributaria, pues no son una fuente de financiación más (en este caso municipal) para la prestación de servicios públicos o realización de obras públicas, sino que las abonan los propietarios en cumplimiento de una obligación legal urbanística. Por otro lado, si tuviera naturaleza tributaria les sería aplicable el Principio de Reserva de Ley recogido en el artículo 8 de la actual Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en cuanto a su alcance y contenido; en cambio, al tener naturaleza urbanística, la competencia para su regulación corresponde a las Comunidades Autónomas, que la mayoría de las veces las contemplan en disposiciones reglamentarias, además de que en muchas ocasiones también contienen criterios y disposiciones sobre ellas los proyectos de reparcelación e incluso los estatutos de las entidades o asociaciones urbanísticas colaboradoras, circunstancia imposible si se tratara de deudas tributarias.

También difieren en el hecho de que, ante el impago de las cuotas urbanísticas, la legislación autonómica puede autorizar la aplicación de la expropiación forzosa, tanto en el sistema de compensación como en el de cooperación (artículo 195 del Reglamento de Gestión Urbanística), posibilidad no prevista legalmente para el caso de impago de deudas tributarias.

Sin embargo, distinta es la regulación de la exigencia de las cuotas de urbanización cuando son apremiadas y se inicia la recaudación en vía ejecutiva. A partir de este momento, se rige por la normativa tributaria.

En esta línea, respecto a la interpretación de la obligación legal de costear la urbanización y su relación con la afección registral, la jurisprudencia contencioso administrativa ha venido sosteniendo que la caducidad de la afección urbanística de haberse producido, no determina que el propietario de la parcela sujeta al pago de las

cuotas urbanísticas quede exonerado de atender las mismas cuando proceda su pago, sin perjuicio eso sí, de las acciones que pudieran corresponderle contra su transmitente.

En consecuencia, considera erróneo el planteamiento consistente en que si caducada la nota de afección real a que se refieren dichos preceptos y se cancela la afección urbanística ya no subsistiría la obligación de costear las obras de urbanización por parte del titular actual de la finca, pues tanto si consideramos la afección urbanística como un derecho real de garantía como si la consideramos como una figura similar a la afección fiscal, la afección urbanística es accesoria de la obligación legal del propietario/promotor de costear las obras de urbanización, que se transmite al nuevo titular de conformidad con lo dispuesto en el actual artículo 27 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

Por lo tanto, la caducidad y cancelación de la afección urbanística en el Registro de la Propiedad de haberse producido, sin que se hayan satisfecho los saldos provisionales o definitivos derivados del proyecto de urbanización, no obsta para que todavía se puedan exigir a quien sea titular de la finca de resultado dichos saldos pendientes de pago y por tanto el cumplimiento de la obligación legal antes referida por los mecanismos previstos al efecto –cfr. la sentencia de 29 de junio de 2018 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga y la sentencia de 28 de abril de 2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias–.

Según este planteamiento, las sucesivas leyes estatales de suelo aplicables por razones temporales -artículo 21.1 de la Ley 6/1998, el posterior artículo 19.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, y en el mismo sentido el actual artículo 27.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, imponen «ex lege» la subrogación del adquirente de la finca en cuanto a los deberes urbanísticos legales del anterior propietario, con independencia de lo que al respecto se haga constar en el Registro de la Propiedad, a diferencia de lo que sucede cuando se trata de las obligaciones asumidas por el propietario anterior frente a la Administración competente que se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real, que sí han de ser objeto de inscripción registral para que opere el principio de subrogación real y el adquirente quede subrogado en la posición jurídica del transmitente.

No obsta a esta argumentación la protección derivada del Registro de la Propiedad en relación con el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pues la fe pública registral, según tiene declarado la jurisprudencia, protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias, no así de las instituidas por la ley o de las impuestas en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos, ya que el derecho urbanístico se rige por criterios materiales y objetivos, como salvaguarda de los intereses generales y de orden público.

En el tráfico jurídico de inmuebles el comprador, subrogado en los deberes urbanísticos, adquiere la finca con su estado jurídico (deberes y cargas), sin que quede protegido por el Ordenamiento, ya que su ignorancia se considera inexcusable por tratarse de un error de derecho.

En sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2000 –cfr. fundamento de Derecho segundo– establece que es obligación del comprador, no sólo consultar el Registro de la Propiedad antes de adquirir, sino que además debe consultar en el Ayuntamiento correspondiente el régimen urbanístico aplicable. Añadiendo el fundamento de Derecho tercero que, de acuerdo con las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1990 y 15 de diciembre de 1992, las limitaciones legales del dominio derivadas del régimen urbanístico quedan excluidas del concepto de cargas o servidumbres no aparentes que contemplan, a efectos de las consecuencias que regulan los artículos 1483 del Código Civil. La oponibilidad a terceros del planeamiento le viene dada por su rango legal y, por tanto, los gravámenes urbanísticos que establezca directamente la legislación afectan al comprador con independencia de que estos consten inscritos o no –cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1989 y 23 de octubre de 1997–.

La subrogación legal implica que el nuevo adquirente se sitúa «in locus et in ius» en la posición del anterior titular, adquiriendo la cosa con las cargas y gravámenes que esta tenga, sin que la constancia registral sea requisito sine qua non para que estas se transmitan con la cosa a la que están afectas, pues la inscripción solo tiene su eficacia a efectos de publicidad, pero no impide para la transmisión de las cargas o afecciones legales. Además, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que protege al adquirente de buena fe, no opera en el sentido de disolver tales cargas para el nuevo adquirente, que las adquiere como nuevo titular porque estas conforman obligaciones «ob rem» o «propter rem» de carácter público, y que la protección registral no ha de producir como efecto exonerar al nuevo adquirente de atender a las mismas –cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27 de febrero de 202–.

Todo ello con independencia de las facultades que los aludidos preceptos de la legislación de suelo otorgan al adquirente de la finca para rescindir el contrato y para exigir indemnización por los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado –cfr. sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de enero de 2017 y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, de 7 de octubre de 2019–.

Lo cierto es que, no obstante, esta interpretación basada en los efectos de la subrogación legal en el estatuto del propietario que se produce con independencia de su publicidad registral, la misma jurisprudencia contencioso-administrativa ha matizado su propia doctrina por razones de seguridad jurídica.

Así, ha declarado que, en el supuesto de simultaneidad de la edificación de terrenos con la ejecución de las obras de urbanización no finalizadas, 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, puesto que «el citado principio de subrogación real opera para los supuestos de transmisión de terrenos y no de pisos o locales», y como en cualquier subrogación, resulta preciso el consentimiento de la Administración, en cuanto acreedora, por mor de lo dispuesto en el artículo 1205 del Código Civil, ya que ellos supone 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. De esta forma, los propietarios de productos inmobiliarios finales –como son los pisos o locales– y que no ostentan la condición de miembros de la Junta de Compensación ni han adquirido ninguna obligación personal con el Ayuntamiento o la Junta de Compensación, no tienen el deber de hacer frente a los costes del resto de la urbanización aún por finalizar –cfr. sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del 23 de mayo de 2006, 26 de diciembre de 2017 y de 22 de abril de 2024–.

Del mismo modo, por razones de seguridad jurídica, el Tribunal Supremo –cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2020– ha reconocido la prescripción de la obligación derivada de las cuotas de urbanización, pues no dejan de ser un sistema de atender al justo reparto de beneficios y cargas urbanísticas entre propietarios afectados, por lo que, a falta de disposición específica en una norma con rango de ley, deberá estarse de forma supletoria a lo dispuesto por la prescripción de acciones personales sin término especial de prescripción en la normativa civil, de quince años, reducido a cinco una vez modificado el artículo 1964 por Ley 42/2015, de 5 de octubre, salvo que el Derecho Civil propio de cada Comunidad Autónoma disponga otro plazo –cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2007 y 30 de septiembre de 2011, y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña número 250/2012 de 30 de marzo de 2012).

Dicho plazo de prescripción deberá computarse desde que concluya la urbanización de la unidad reparcelable, conforme al artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto –cfr. sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, de 31 de marzo de 2022, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo—.

No obstante, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de diciembre de 2023 utiliza como diez a quo el de la fecha de recepción de las obras conforme al artículo 162.1 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, que impone dos condiciones para iniciar el proceso de aprobación de la liquidación definitiva, que son la finalización de las obras y posteriormente la recepción de las mismas.

En esta línea, la sentencia de 4 de abril de 2023 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que modifica su doctrina para adaptarla al criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo número 540/2020, del 25 de mayo—, analiza el plazo de prescripción para exigir las deudas resultantes del proceso urbanizador en un supuesto en el que la liquidación definitiva de la cuenta se produjo 28 años después de la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación y 19 años después de la terminación de las obras de urbanización, declarando el derecho de las mercantiles afectadas a no ser tenidas por deudoras en la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación.

Asimismo, recientemente la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la necesaria tutela procesal del tercer adquirente de las fincas afectadas por la carga urbanizadora aun aceptando la obligación de pago de las cuotas de urbanización.

Así, la reciente Sentencia número 391/2024, de 6 de marzo, aborda esta cuestión destacando que esa obligación lo era por subrogación del anterior propietario, y que por no tratarse de una obligación subsidiaria, la Administración no está obligada a acreditar la insolvencia del anterior propietario para iniciar la ejecución forzosa contra el titular actual de los terrenos puesto que el subrogado en dicha obligación le sitúa en las mismas condiciones que el deudor originario (artículo 1212 del Código Civil, «mutatis mutandis») —cfr. el artículo 59.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015—.

Con este planteamiento, la sentencia, dando respuesta a la cuestión casacional, concluye que «cuando la Administración deba proceder a la ejecución forzosa de un acto que comporte la obligación de pago satisfacer una cantidad líquida, caso de que se dirija el procedimiento de ejecución contra un obligado por subrogación, deberá ser requerido de cumplimiento voluntario y notificarse el acto que inicia la ejecución forzosa para poder seguir los trámites de ejecución por las normas del procedimiento de apremio».

Es decir, lo que no podrá hacerse es confundir las actuaciones, en otras palabras, iniciando la fase preliminar contra un obligado principal, para continuar la ejecución forzosa en sentido estricto con otro obligado por subrogación.

5. En el ámbito del derecho privado, resulta ilustrativa la sentencia de 16 de abril de 2020 del Juzgado de lo Mercantil número 7 de Madrid, en autos de incidente concursal cuando señala «el problema de quién asume el pago de la obligación de las cuotas de urbanización a una Junta de compensación cuando la finca sobre la que recaen ha sido enajenada, se debe abordar por escala, determinando, en primer lugar, la naturaleza jurídica del crédito desde el punto de vista administrativo, luego desde el punto de vista civil y, finalmente la solución concursal referida a la clasificación del crédito resultante, si la hay».

Desde un punto de vista puramente civil, sigue diciendo la sentencia, se ha de distinguir entre la obligación de pago de la cuota de urbanización y la garantía legal constituida por la misma. En este sentido, con cita de la doctrina más autorizada (Peña Bernaldo de Quirós) invoca la figura de las obligaciones «propter rem» o ambulatorias, es decir un derecho real con contenido obligacional para el titular del mismo, en las que el obligado al cumplimiento de la prestación está determinado, no personalmente, sino por su relación con la cosa y porque tales obligaciones se transmiten pasivamente o se extinguen con el derecho real mismo.

De esta forma, y a partir de lo dispuesto en el artículo 27.1 Real Decreto Legislativo 7/2015, que viene siendo denominado por la jurisprudencia administrativista como «principio de subrogación real», concluye la citada sentencia que la transmisión de

la finca implica la subrogación en el cumplimiento de la obligación por parte del adquirente, quedando el antiguo liberado del cumplimiento.

En la misma línea, la sentencia de 13 de junio de 2017 del Juzgado de lo Mercantil número 6 de Madrid aborda la cuestión de si es admisible la cancelación en sede de liquidación concursal de la afección registral urbanística por deuda impagada de la concursada, concluyendo que es norma especial concursal la cancelación y alzamiento de toda carga, gravamen, afección o traba obligacional o real, salvo los transmitidos convencionalmente al adquirente, para su venta enteramente libre, pero tales conclusiones deben entenderse sin perjuicio «(i) de que el régimen especial legal urbanístico resulte de aplicación a las ventas o transmisiones no judiciales, (ii) de que el título de equidistribución pueda tener nuevo acceso al Registro respecto de los importes posteriores a la enajenación de la parcela integrada en el proyecto de urbanización; y sin perjuicio (iii) de dar a las cantidades obtenidas en la realización concursal el tratamiento y preferencia dispuestos en el art. 19 del Real Decreto 1093/1997, antes transcrito (...)».

Ahora bien, si cabe afirmar la capacidad de la liquidación concursal para cancelar la afección urbanística por deudas derivadas de cuotas de urbanización, «también debe entenderse que carece este tribunal de competencia objetiva para excluir la facultad y legítima competencia del órgano urbanizador para derivar la responsabilidad por cuotas no satisfechas dentro del concurso al nuevo adquirente en sede liquidativa concursal, en cuanto beneficiado por un enriquecimiento sin causa derivado de las estructuras, instalaciones, mejoras y obras unidas a las parcelas sin haber contribuido económicamente a prorrata en el coste de su ejecución». Consecuencia de ello es que la eficacia de afección legal respecto de crédito no reconocido dentro del concurso despliega sus efectos por la vía del precio ofertado por un oferente a sabiendas de que de adquirir el inmueble deberá hacer frente, por ministerio de la Ley, a los gastos y cuotas de urbanización no abonados dentro del concurso y pendientes de pago al tiempo de la transmisión.

Respecto a la cualidad del crédito por obras de urbanización en sede de concurso de acreedores, nuestro Tribunal Supremo en Sentencia número 379/2014, 15 de julio, y la posterior Sentencia número 396/2014, de 21 de julio, sobre la misma materia, entre las mismas partes contendientes, y sobre parcelas pertenecientes a la misma unidad de actuación urbanística, aunque en distintos sectores, dejó establecida la siguiente doctrina:

«A la vista de cuanto precede, cabe concluir que las obligaciones derivadas de los planes de ordenación urbanística, concretamente las derivadas de la urbanización de la unidad de actuación, son obligaciones de carácter real, que dan una preferencia de cobro sobre el bien afectado, por encima de cualquier otro derecho inscrito con anterioridad, por lo que cabe hablar, de conformidad con el art. 90.1.1.º LC, de una hipoteca legal tácita, cuya constancia en el Registro de la Propiedad, sea mediante una inscripción de los planes de equidistribución, sea mediante anotaciones marginales (actos a los que nos hemos referido), aunque no haya sido inscrita como tal hipoteca, da derecho a exigir a que se convierta de forma expresa con tal carácter (art. 158.2 LH).»

Sin embargo, «ello no impide que ostente la condición de hipoteca legal tácita a efectos del reconocimiento del privilegio especial, pues en el apartado 2 del art. 90 LC, se establece que, para que puedan ser clasificada con tal carácter, “la respectiva garantía deberá estar constituida con los requisitos y formalidades previstos en su legislación específica para su oponibilidad a terceros, salvo que se trate de hipoteca legal tácita o de los refaccionarios de los trabajadores”».

Esta doctrina ha sido reiterada en la posterior Sentencia número 438/2015, 23 de julio, al considerar que las derramas o cuotas de urbanización giradas por la Junta de compensación, devengadas con anterioridad a la declaración del concurso, cuya afectación constaba en el Registro de la Propiedad, son créditos concursales con privilegio especial, tienen la consideración de hipoteca legal tácita, y cumplen los requisitos establecidos en el artículo 90.2 de la Ley Concursal a los efectos de

reconocerles el privilegio especial del artículo. 90.1.1.º de la Ley Concursal. Mientras que las cuotas giradas después de la declaración de concurso tienen la consideración de créditos contra la masa.

Esta última sentencia estima el recurso frente al criterio de la Audiencia que se basaba en el «*numerus clausus*» de las hipotecas legales y el carácter restrictivo de los privilegios concursales, así como en la diferencia entre la hipoteca legal tácita con la afección real. Por el contrario, el Alto Tribunal concluye que «la afección estaba anotada en el Registro de la Propiedad cuando fueron comunicados los créditos a la administración concursal, a partir de cuyo momento la preferencia se predica «*erga omnes*», y se extiende incluso, a cargas anteriores inscritas».

6. Desde el punto de vista registral, en caso de ejecución singular, los créditos urbanísticos se hacen efectivos a través del correspondiente procedimiento de apremio, ya judicial, ya administrativo y uno de los trámites de dicho procedimiento de apremio es la práctica de una anotación preventiva de embargo que determine de forma concreta el importe objeto de reclamación.

De esta forma, de modo coherente a la interpretación de los tribunales civiles, para que la anotación de embargo en ejecución de un crédito urbanístico pueda gozar de la prioridad que deriva de la inscripción de la afección será preciso que se realice la oportuna notificación a los eventuales titulares de derechos inscritos o anotados sobre la finca y que van a ser objeto de cancelación conforme al artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, y que en el momento de presentación del mandamiento en el Registro no haya caducado la afección –cfr. Resoluciones 4 de febrero de 2020 y 5 de octubre de 2021–.

Así lo requiere el principio de legitimación, *tracto sucesivo* y la necesidad de evitar la indefensión de esos titulares registrales intermedios. Por la misma razón, será necesario que las distintas actuaciones del procedimiento de apremio también sean notificadas a dichos titulares.

A su vez, la distinción entre el rango registral y la preferencia del crédito ha sido aclarada por este Centro Directivo, entre otras, en las Resoluciones de 3 de abril de 1998 y de 7 de mayo de 1999. Así, la Resolución de 3 de abril de 1998 afirma que «la mera preferencia de un crédito y la especial afección de un bien hipotecado o pignorado a la seguridad de la deuda garantizada, operan pues, en planos diferentes; aquélla, en cuanto modalización del criterio de la *par condicio creditorum*, se desenvuelve únicamente cuando hay concurrencia de acreedores que intentan hacer valer exclusivamente la responsabilidad patrimonial universal de su común deudor, ya en juicio universal, ya en una ejecución singular por medio de una tercería de mejor derecho; en cambio, cuando un acreedor con garantía hipotecaria o pignoratícia ejercita su acción real, en modo alguno pide el desenvolvimiento de la responsabilidad patrimonial universal del deudor sino la actuación de un derecho real que integra su propio patrimonio (y ello se pone de manifiesto cuando el bien dado en garantía pertenece a persona distinta del deudor). Jurídicamente no hay colisión, ni, por tanto, comparación entre la simple preferencia de un crédito y la garantía real de que goza otro acreedor del mismo deudor, ni siquiera cuando una y otra se proyectan sobre el mismo objeto (...)».

Sobre esta cuestión también resulta fundamental recordar la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo número 363/2022, de 4 de mayo, que afirma lo siguiente: «el privilegio de los créditos del párrafo segundo del art. 9.1, e) LPH no es una hipoteca legal tácita (sólo son hipotecas legales las admitidas expresamente por las leyes con tal carácter –art. 158 LH–). Pero, en la medida en que como créditos singularmente privilegiados atribuyen un derecho de preferencia que permite anteponer su cobro a otros créditos que tienen el carácter de preferentes sobre determinados bienes inmuebles con los que entre en conflicto o concurrencia en una ejecución (art. 1923, 3.º, 4.º y 5.º CC), esta interpretación es también la que armoniza mejor con el principio de seguridad jurídica y con las reglas generales sobre prioridad y publicidad que rigen en nuestro derecho hipotecario, y con las normas civiles que reconocen a los créditos hipotecarios una prelación y derecho de preferencia vinculado a su rango

registral (art. 1927.2.º CC). Normas generales que solo pueden excepcionarse en los casos expresamente previstos en la ley, y con arreglo a un criterio de interpretación estricto».

Por tanto, los gastos asociados a la urbanización como otros gastos asociados a una actuación de conservación, rehabilitación, regeneración o renovación urbana se encuentran amparados por los efectos privilegiados de la afección real, en cuanto a preferencia y a prioridad, incluso frente a cargas inscritas con anterioridad, siempre y cuando el asiento que la publique con efectos «erga omnes» no haya caducado, lo que tiene importantes consecuencias tanto en el ámbito de la ejecución singular como en el concurso de acreedores.

A esos efectos, tanto el Ayuntamiento, como la entidad de urbanización o de conservación, en caso de gestión privada, o el agente edificador o urbanizador, en gestión indirecta, podrán recabar el auxilio del Municipio para recaudar las cuotas por la vía de apremio o exigir judicialmente su cumplimiento, lo que podrá acceder al Registro mediante la anotación preventiva de embargo.

Pero caducada la afección registral, sin que conste presentado el mandamiento de embargo, no pueden predicarse ya los efectos «erga omnes» que le atribuía la ley en cuanto a la preferencia del crédito garantizado y prioridad registral de la anotación preventiva de embargo, sin perjuicio de la obligación «propter rem» de sufragar los gastos de urbanización o los derivados de la actuación de conservación, rehabilitación, regeneración o renovación urbana que afecta al propietario de la finca como consecuencia, no de la afección, sino del propio estatuto jurídico en el que se subroga legalmente como consecuencia de la actuación urbanística.

Tampoco podrán darse tales efectos, una vez caducada la afección, respecto a terceros no afectados por la subrogación legal, como es el caso de los posteriores adquirentes del dominio de pisos o locales edificadas sobre las fincas resultantes de una reparcelación, pues la carga de urbanización afecta al propietario del terreno –cfr. sentencias antes citadas–.

Cabe sostener por tanto que el planteamiento expuesto es coherente con la doctrina jurisprudencial y permite justificar un criterio uniforme que permite proporcionar seguridad jurídica a los operadores, al margen de consideraciones de «lege ferenda».

7. Expuesto en los fundamentos anteriores el régimen del crédito urbanístico y el de la afección registral, así como sus efectos en cuanto a la preferencia y la prioridad, se comprende la relevancia que adquiere la cuestión de si es posible prorrogar la afección o de renovarla una vez caducada que es lo que precisamente se suscita en el presente expediente.

Este Centro Directivo en sus Resoluciones de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014, recogidas en otras posteriores, como la Resolución de 10 de enero de 2018, ha sostenido que la afección urbanística derivada de la ejecución de los proyectos de reparcelación produce efectos de garantía real y conforme al artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio: «La afección caducara 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».

Por tanto, como regla general, la caducidad de la nota marginal de afección se producirá a los siete años (cfr. artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio) debiéndose tener en cuenta además lo dispuesto en el artículo 42 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y la Instrucción de esta Dirección General de 4 de junio de 2020, sobre levantamiento de medidas adoptadas por la crisis sanitaria del Covid-19 –cfr. Resolución de 7 de febrero de 2022–.

En cuanto al plazo especial de caducidad de dos años sólo se aplica en el supuesto de que conste en el Registro de la Propiedad la liquidación definitiva, pero sin que pueda

exceder, conforme se ha señalado anteriormente, de los siete años desde la fecha originaria de la afección.

Los plazos de caducidad de la afección urbanística establecidos en el artículo 20.1 del Real Decreto 1093/1997 tienen directa relación con en el artículo 128 del Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, que establece que la liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar cuando concluya la urbanización de la unidad reparcelable y, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación.

El hecho de que las fincas no queden afectas por más de siete años previsiblemente se produce porque el legislador consideró que es un plazo suficiente para la ejecución de la urbanización y para exigir las cantidades correspondientes. Bien es cierto que puede ocurrir y más en situaciones de ralentización de la actividad inmobiliaria que dicho plazo resulte insuficiente.

Este plazo de caducidad hay que computarlo desde la fecha de inscripción de la afección, si bien dicha cancelación no conlleva la extinción de la obligación legal del propietario de hacer frente a los gastos de urbanización puesto que en tanto que el suelo no haya sido objeto de la completa transformación urbanística estará vinculado al pago de los gastos de urbanización por imperativo legal.

Ahora bien, respecto a los titulares del dominio u otros derechos reales o cargas cuya inscripción o anotación se haya producido sobre las fincas de resultado, sin intervención en el expediente de equidistribución, y que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización, hay que entender que la afección urbanística sólo podrá perjudicarles en la medida en que resulte inscrita y no haya caducado –cfr. Resolución de 4 de febrero de 2020–.

Como puede observarse no hay previsión legal de prórroga de la afección practicada, en consecuencia, no cabe aplicar por analogía a las notas marginales de afección real la norma de la prórroga prevista para las anotaciones preventivas en el artículo 86 de la Ley Hipotecaria, puesto que de acuerdo con todo lo expuesto, no puede sostenerse que exista identidad de razón entre ambas clases de asientos (artículo 4.1 del Código Civil), máxime cuando su prórroga determinaría un perjuicio a titulares de derechos inscritos en el ínterin.

Asimismo, la mera distribución de la responsabilidad provisional, la modificación de su cuantía o la constancia de la elevación a definitiva de la cuenta provisional de la liquidación si bien tienen el efecto de concretar y rectificar en su caso la afección practicada conforme a la cuenta provisional, no conlleva ni la extensión de una nueva afección ni la prórroga de la existente ni la conversión de la inicial afección con vigencia temporal en otra con duración indefinida.

Sobre la posibilidad de prorrogar la vigencia de la afección urbanística, como es conocido, recientemente se ha propuesto una reforma a través del Proyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana planteando la adición de un nuevo apartado 6 al artículo 68 («Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 5 de abril de 2024, número 19-1, página 13), en los siguientes términos: «6.(...).Antes de su finalización, dicho plazo podrá ser prorrogado por períodos anuales hasta un máximo de cinco, a instancia de la Administración actuante, o de la Entidad Urbanística colaboradora, mediante certificación de la que resulte que no ha sido finalizada la obra de urbanización».

8. Como señaló la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de junio de 2014, la regulación de la inscripción de los actos de naturaleza urbanística y por tanto la de los plazos de duración de los asientos registrales, así como la posibilidad o no de su prórroga, es competencia exclusiva del Estado en base al artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española, y en consecuencia dichos plazos serán aplicables independientemente de que, como sucede en determinados casos, la legislación autonómica, que es a su vez competente en materia de gestión urbanística, prevea la posibilidad de practicar una nueva afección regulando los supuestos y sus requisitos.

En el caso de la Resolución 21 de junio de 2017, en un caso de la Comunidad Valenciana, se consideró que no existe ningún obstáculo para que se puedan reflejar en el Registro las nuevas cuotas de afección de las fincas a los costes de urbanización resultantes de la alteración del proyecto inicial basadas en una modificación del nuevo proyecto de urbanización, pero el fundamento para su admisión se basó en el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento que aprobó la Memoria de Cuotas de la Urbanización del Proyecto Modificado, una vez subsanados los defectos que se hicieron constar en la primera nota de calificación, que dio lugar a la Resolución de este Centro Directivo de 25 de abril de 2017, en concreto, que el acto administrativo de aprobación de las nuevas cuotas de afección a costes de urbanización hubiera sido notificado a todos los propietarios y titulares de derechos y cargas de las fincas de que se trata y que fuera firme, habiendo puesto fin a la vía administrativa.

Es decir, como en el caso de la posterior Resolución de 10 de enero de 2018, para Cataluña, se admitió la práctica de una nueva nota de afección justificada en la modificación del proyecto originario inscrito.

En el ámbito de la legislación autonómica encontramos diversas normas que tratan especialmente de la afección real que tratamos.

Así, en la legislación valenciana, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje señala en su artículo 156.4 «en el supuesto de retasación de cargas o cambios en el programa, el agente urbanizador podrá solicitar que se practique una nueva afección en la cuantía que apruebe la administración actuante, hasta cubrir el incremento del importe total debido por cuenta de cada finca resultante». Por su parte, el artículo 160.3 señala que «una vez aprobada la cuenta de liquidación definitiva, podrá cancelarse la afección real a instancia de la persona titular del dominio o cualquier otro derecho real sobre la finca, acompañando a la solicitud certificación del órgano actuante expresiva de haber sido garantizado mediante fianza la cuenta de liquidación definitiva referente a la finca de que se trate. Igualmente, y salvo tercera persona protegida por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, podrá practicarse la nota de afección real en sustitución de la fianza anteriormente constituida».

En Castilla-La Mancha, el artículo 110.1 c) del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución: «Las parcelas sujetas a pagos de cuotas de urbanización y de las indemnizaciones a que se refiere el número anterior se afectarán a dichos pagos, como carga real que deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, por el importe estipulado en la cuenta de liquidación provisional. El urbanizador podrá solicitar, en cualquier momento posterior, que se practique nueva afección en la cuantía que apruebe la Administración actuante, hasta cubrir el importe total adeudado con cargo a cada finca o parcela, con excepción de los débitos que sus dueños tengan afianzados o avalados».

El artículo 111.5 al regular la retasación de gastos de urbanización dispone «el incremento que apruebe la Administración actuante de los costes de urbanización contemplados en la cuenta de liquidación provisional podrá hacerse constar en el Registro de la Propiedad, a instancias del agente urbanizador, sin perjuicio de la afección ya practicada para responder del saldo de la cuenta de liquidación definitiva que en su día se practique».

En la legislación andaluza –cfr. artículo 160.1.d) del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, con precedente en la legislación catalana, vid. artículo 168 del Decreto 305/2006, de 18 de julio– establece una regulación concreta del alcance de las denominadas operaciones jurídicas complementarias, que tan frecuentemente se han utilizado en la práctica para pretender rectificar parcialmente proyectos de reparcelación inscritos, sin someterse a los trámites rigurosos asociados a la modificación del proyecto.

De los supuestos que la norma andaluza contempla, merece destacarse el del apartado 160.1.d) del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, al permitir mediante operaciones jurídicas complementarias de la reparcelación, «la distribución, entre todas

o alguna de las fincas, de la responsabilidad provisional por gastos de urbanización o la modificación de su cuantía», bastando el trámite de audiencia a los interesados y sin trámite de información pública –vid. también en igual sentido el artículo 164.1 d) del Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, para la isla de Mallorca–.

Por su parte, el artículo 161 del Reglamento andaluz, después de establecer que el acuerdo aprobatorio de la reparcelación o, en su caso, ratificación por la Administración actuante producirá, entre otros efectos, el de «d) Afectar registralmente las fincas resultantes al cumplimiento de las correspondientes obligaciones y deberes urbanísticos», señala que «las fincas resultantes que deban responder del pago de los gastos de urbanización quedarán afectadas, con carácter real y en los términos previstos por la normativa hipotecaria, al pago del saldo deudor que a cada una de ellas se asigne en la cuenta de liquidación provisional del proyecto de reparcelación aprobado y al pago del saldo de la cuenta de liquidación definitiva que, en su día, se practique si resultara preciso» y «podrá cancelarse la constancia registral de dicha afección siempre que se acredite, en los términos de la normativa hipotecaria y mediante certificación expedida por la Administración actuante, la recepción de las obras de urbanización, en los términos establecidos en el artículo 197 y el haber sido íntegramente satisfechos los gastos de urbanización correspondientes y el cumplimiento de los deberes urbanísticos».

No obstante, la propia norma prevé que «no será preciso afectar las fincas al pago de los gastos de urbanización cuando del proyecto de reparcelación resulte que la obligación de urbanizar se ha asegurado íntegramente mediante otro tipo de garantías, que deberán depositarse ante la Administración actuante y ser aprobadas por ésta».

Otra novedad interesante que prevé la norma andaluza es la posibilidad de concentrar la carga urbanística en supuestos de recepción parcial de las obras de urbanización, con posterioridad a la aprobación o ratificación del proyecto de reparcelación, siendo necesario que «la persona titular de la parcela o parcelas resultantes en las que se pretenda concentrar la carga urbanística y los titulares de derechos y cargas inscritos sobre la misma acepten dicha operación de forma previa y expresa» –artículo. 163.2–.

También en supuestos de recepción parcial, destaca la posibilidad de solicitar la cancelación de la afección prestando una garantía alternativa mediante la «constitución de aval, fianza, certificado de seguro de caución u otra garantía personal, o de hipoteca sobre cualquier finca ubicada dentro o fuera de la unidad de ejecución constituida conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria», pero «dichas fincas habrán de estar valoradas en cuantía suficiente y en función de las circunstancias particulares de la actuación, para soportar la suma de la garantía o hipoteca y del conjunto de las cargas inscritas o anotadas con anterioridad al reflejo registral de la constitución de la hipoteca y cancelación de la carga urbanística».

De igual modo, resulta de particular interés en Andalucía la regulación del proyecto de distribución de cargas de urbanización, o de conservación o rehabilitación, cuyo régimen es similar a la reparcelación, y que tiene por objeto repercutir equitativamente los gastos correspondientes entre los propietarios o titulares de derechos reales de las parcelas beneficiados por dichas obras, pudiendo incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios para ejecutar dichas obras, así como repartir equitativamente los beneficios imputables a la actuación y todos los conceptos que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación incluyendo, en su caso, las ayudas públicas, que necesariamente quedarán afectas al objetivo por el cual fueron concedidas –artículo 244 y 318 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre–.

Normas que pueden considerarse compatibles con la regulación reglamentaria de la afección por parte del Real Decreto 1093/1997 y con la propia interpretación sostenida por este Centro Directivo, dada la competencia estatal sobre inscripción de los actos de naturaleza urbanística y por tanto la de los plazos de duración de los asientos registrales.

Como se ha expuesto, en la actualidad, y sin perjuicio de consideraciones de «lege ferenda», no hay previsión legal de prórroga de la afección practicada y en los casos de

la Resolución de 21 de junio de 2017, como en el caso de la posterior Resolución de 10 de enero de 2018 se admitió la práctica de una nueva nota de afección justificada en la modificación del proyecto originario inscrito, por cuanto la aprobación definitiva de ésta tiene asociados los mismos efectos jurídicos reales que la propia aprobación del proyecto, dadas las garantías procedimentales y de publicidad a que se somete.

Sin embargo, no debe considerarse necesaria la tramitación de una modificación del proyecto cuando las alteraciones que se pretenden introducir son meras previsiones que complementan la eficacia jurídica del mismo, siendo plenamente conformes a la distribución de beneficios y cargas que por él se determina.

Es el caso, por ejemplo, de la mera distribución de la responsabilidad provisional, la modificación de su cuantía o la constancia de la elevación a definitiva de la cuenta provisional de la liquidación respecto a una afección vigente e inscrita, pues se limitan a concretar y actualizar la afección practicada conforme a la cuenta provisional que siempre estará condicionada a la liquidación definitiva futura y no conlleva ni la extensión de una nueva afección ni la prórroga de la existente ni la conversión de la inicial afección con vigencia temporal en otra con duración indefinida.

Son rectificaciones que pueden acordarse en procedimiento administrativo con audiencia de los interesados, titulares inscritos, como puede ser el caso de las denominadas operaciones jurídicas complementarias al proyecto de reparcelación.

Esta Dirección General ha señalado –cfr. Resolución de 18 de enero de 2022– que si tales operaciones se definen como aquellos actos administrativos que alteran de manera no sustancial y perfeccionan el instrumento de reparcelación originario sin contradecir ni oponerse al mismo ni al plan que se ejecuta, tramitándose a través de procedimiento administrativo ordinario con audiencia de los interesados, cuando se trate de variaciones de carácter sustancial en cuanto a ordenación, aprovechamiento urbanístico o reparto de beneficios y cargas, no merecedoras de aquella simple calificación, no cabe sino afirmar que deba ser subsanada mediante la elaboración de un nuevo, íntegro y distinto proyecto de reparcelación, al implicar variaciones de carácter tan sustancial como puede ser la situación, el cambio de titularidades en fincas aportadas y adjudicadas, la forma de adjudicación y en el reparto de beneficios y cargas, pues sólo así se respetan íntegramente los derechos de todos los interesados afectados por este tipo de procedimientos administrativos basados en la equidistribución de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística. En este sentido, el propio Tribunal Supremo plantea la necesidad de examinar cada caso particular –cfr. Sentencias de 17 de julio de 2007 y de 30 de junio de 2011–.

Uno de los límites a que se somete la operación jurídica complementaria, particularmente en operaciones de equidistribución, es el de no afectar a derechos de terceros ajenos a la misma –cfr. artículos 39 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre–.

En este sentido, son abundantes las resoluciones que amparan al tercero que es ajeno a operaciones complementarias o rectificativas de la reparcelación. Así, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña número 340/2013, de 4 de diciembre, del Juzgado Contencioso-administrativo 2 Tarragona, analiza un expediente de operaciones jurídicas complementarias en el que se procedió a cancelar las cargas registrales que sobre determinada parcela resultante que existían previamente al expediente de reparcelación y declara la nulidad de dicho acuerdo por falta de motivación y retrotrae las actuaciones al momento de la incoación del expediente para que el Ayuntamiento especifique las razones o motivos de la incompatibilidad de la servidumbre con el planeamiento y la reparcelación, dando oportuna audiencia a los interesados y fijando una indemnización por la cancelación de dicha carga a favor de los titulares del predio dominante ajenos al proyecto.

Precisamente en el caso de la legislación castellano leonesa, el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León dispone: «una vez aprobado el Proyecto, pueden realizarse y documentarse operaciones jurídicas complementarias que no se opongan al contenido sustancial de la reparcelación

efectuada ni a las determinaciones de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística aplicables, ni causen perjuicio a terceros» –cfr. letra g) del artículo 252–.

9. Por lo que llegados a este punto cabe plantear si caducada la afección urbanística que grava las fincas resultantes de una operación de equidistribución es posible acordar la práctica de una nueva afección y, en su caso, de qué modo.

En particular, cabe plantear si mediante procedimiento administrativo ordinario, como pueden ser las operaciones jurídicas complementarias, que no supongan propiamente la modificación del proyecto de equidistribución inscrito cabe admitir la práctica de una nueva nota de afección urbanística, aun habiendo caducado la derivada de la inscripción del proyecto de reparcelación.

Debe partirse que la citada afección es una forma de garantía del crédito derivado de una actuación de urbanización (o de conservación, rehabilitación, regeneración o renovación urbana) el cual presenta una naturaleza pública y es especialmente tutelado por la Administración, pudiendo justificar incluso la expropiación para su pago.

Como se ha expuesto anteriormente su fundamento jurídico es la obligación legal urbanística que tienen los propietarios afectados, de costear los gastos de la actuación del ámbito en el que se encuentran sus fincas, obligación que forma parte del estatuto urbanístico de la propiedad del suelo.

Se trata de una carga finalista en cuanto que su importe está afectado a un fin y destino concreto por lo que se vincula a las plusvalías generadas por la actuación urbanística que beneficia a los propietarios afectados.

Al mismo tiempo es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes o el plusvalor derivado de la actuación de conservación, rehabilitación, regeneración o renovación urbana. Consecuentemente tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido e incluso su cumplimiento una «conditio iuris» de su patrimonialización –cfr. artículo 11.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015–.

Este planteamiento justifica que dicha afección de garantía deba subsistir en tanto en cuanto no haya concluido la ejecución de la actuación. Si el propietario se encuentra vinculado a la obligación por virtud del principio de subrogación legal que afecta a su estatuto jurídico, la afección a terceros de las consecuencias patrimoniales de dicha obligación requiere que la misma sea objeto de publicidad registral mediante su inscripción o nota marginal lo que requiere de la tramitación del oportuno procedimiento en el que tengan posibilidad de intervención los titulares de derechos inscritos en el Registro de la Propiedad –cfr. artículos 20 y 40 de la Ley Hipotecaria y 19 del Real Decreto 1093/1997–.

En este sentido, el artículo. 65.1.a) de la Ley de Suelo dispone que serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: «Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan (...) el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones» –vid. también el artículo 1.1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio–.

Por lo que, en principio, cabe admitir que, mediante el oportuno procedimiento administrativo, como puede ser un expediente de operaciones jurídicas complementarias a la reparcelación, en el que se dé preceptiva audiencia a los titulares inscritos pueda acordarse la práctica de una nueva afección urbanística con los efectos que le son inherentes.

Será en dicho procedimiento administrativo en el que los titulares o acreedores afectados podrán hacer alegaciones que consideren, como la relativa a la propia exigibilidad de la obligación, su cuantificación o la propia adecuación del procedimiento, todo ello sin perjuicio de su revisión judicial –cfr. artículo 64 de la Ley de Suelo–.

El límite será la propia naturaleza del procedimiento como instrumento que permite complementar los efectos jurídicos del propio instrumento de equidistribución o ejecución en tanto las fincas se encuentren sometidas al régimen de la actuación y los derechos de terceros ajenos al mismo.

De esta forma, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas con anterioridad, a juicio de este Centro Directivo, cabe afirmar que, aun caducada la anterior, es posible la práctica de una nueva nota de afección acordada en expediente de operaciones jurídicas complementarias a la reparcelación. Sin embargo, debe atenderse a la posición particular de los distintos titulares inscritos.

Así, tratándose de titulares del dominio o derechos inscritos que fueron parte en el expediente de equidistribución, el acuerdo de practicar una nueva afección registral al pago de los gastos de urbanización, siempre que no suponga alteración de su cuota de participación, no es sino una medida complementaria de asegurar los efectos jurídicos de la reparcelación, en particular garantizar con efectos reales el cumplimiento de las obligaciones que constituyen la contrapartida a los aprovechamientos que se adjudican a los partícipes.

Estos sujetos son conocedores del contenido y consecuencias de la equidistribución, por lo que desde el punto de vista de la calificación registral el procedimiento sería congruente en los términos del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, siendo suficiente el preceptivo trámite de audiencia de todos los afectados y la firmeza en vía administrativa.

La misma solución puede predicarse en el supuesto en el que vigente la afección registral se pretenda la práctica de una nueva afección ante la insuficiencia del plazo de siete años para la ejecución completa de la actuación mientras las fincas se encuentren sometidas a los deberes derivados de la misma. No se trataría propiamente de una prórroga sino de una medida complementaria al proyecto de equidistribución acordada en otro expediente en el que se dé audiencia a todos los titulares de derechos inscritos quienes son conocedores de la afección de las fincas al cumplimiento de los correspondientes deberes urbanísticos.

A estos efectos téngase en cuenta que en la regulación original de la afección –cfr. artículo 45.7 del Reglamento de Reparcelaciones, se estableció que la afección registral sería cancelada cuando se acredite el pago de la cuota, y, en todo caso, transcurridos cinco años desde su fecha, «siempre que en el Registro no conste nada en contrario».

Lo que demuestra el propósito de mantener la vigencia de la afección de garantía si consta que no se ha dado cumplimiento al deber urbanístico que constituye la «conditio iuris» de la apropiación del aprovechamiento o del plusvalor derivado de la actuación, por lo que la presentación durante su vigencia de la resolución que acuerde la nueva afección o del mandamiento de embargo deben considerarse suficientes para mantener su eficacia frente a terceros –cfr. Resolución de 5 de octubre de 2021–.

En todos estos casos, sería posible por tanto acordar una nueva afección registral de las fincas al pago de la misma cuota que se les asignó en el proyecto, con la posibilidad de actualizar el importe de la responsabilidad provisional, siendo suficiente el preceptivo trámite de audiencia de todos los afectados y la firmeza en vía administrativa. En otro caso, la rectificación de la cuota de participación y la práctica de nueva afección, en cuanto afecte al reparto de beneficios y cargas deberá someterse al procedimiento que regule la legislación aplicable.

Una vez caducada la afección, cabría admitir la misma posibilidad respecto a los adquirentes posteriores del dominio sobre las fincas de resultado que se encuentren obligados «propter rem» al pago de los gastos de urbanización por subrogación legal, por cuanto no tienen jurídicamente la condición de terceros sino obligados de modo principal y directo. Respecto a ellos sería suficiente asimismo el trámite de audiencia y la firmeza en vía administrativa del acuerdo dictado en operación complementaria al proyecto original.

Sin embargo, tratándose de terceros con derechos inscritos o anotados con posterioridad a la inscripción del proyecto, los efectos jurídicos de la afección no les serán oponibles una vez caducada –artículo 32 de la Ley Hipotecaria–, en particular en lo relativo a la preferencia del crédito y la prioridad de la anotación de embargo del crédito urbanístico, por lo que el trámite de audiencia en el procedimiento administrativo ordinario no puede considerarse suficiente para justificar la práctica de una nueva nota

de afección, salvo que estos terceros presten su conformidad en el mismo expediente o que en la propia nota de afección se haga constar que la misma no surte efectos respecto a estos titulares –cfr. artículo 19.4 del Real Decreto 1093/1997, de 4 julio–.

A estos efectos debe destacarse que, si la obligación de costear los gastos de urbanización o los de rehabilitación, regeneración, renovación o conservación recae siempre en el propietario por disposición legal que afecta a la finca como carga real de origen legal, los efectos jurídicos erga omnes de la misma se encuentran supeditados a su constancia registral.

Así puede ocurrir que la misma haya caducado, pero también que no sea inscrita por haberse sustituido por otras garantías personales o reales sobre la misma finca u otras, o haber satisfecho la deuda mediante adjudicación de fincas o incluso modalizar sus efectos respecto a otros derechos inscritos –cfr. artículo 19.3 y 4 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio–.

Estos terceros ajenos al expediente de equidistribución y a las propias vicisitudes de la obligación y su garantía se encuentran amparados por los efectos derivados de la salvaguardia judicial de los asientos –artículo 1, párrafo tercero de la Ley Hipotecaria– y las consecuencias del principio de legitimación, ya que a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo por lo que la rectificación del Registro precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial – artículos 38 y 40 de la Ley Hipotecaria–. Es tercero, por ejemplo, el cesionario posterior de una hipoteca arrastrada sobre la finca resultante –cfr. la Resolución de 4 de febrero de 2020–.

La posición de estos terceros amparada por la legitimación registral es contemplada también por diversas normas autonómicas como límite o requisito cuando pretende hacerse constar una nueva afección o su ampliación, siendo un ejemplo de coordinación con la publicidad registral basado en el principio de seguridad jurídica, en línea con la evolución de nuestro Derecho Urbanístico histórico.

Así, en la legislación valenciana, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, en su artículo 160.3 permite la práctica de nota de afección real en sustitución de la fianza anteriormente constituida «salvo tercera persona protegida por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria», y en Andalucía, el artículo 163.2 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre requiere que los titulares de derechos y cargas inscritos acepten de forma previa y expresa la concentración la carga urbanística sobre la finca en supuestos de recepción parcial de las obras de urbanización.

De esta forma, se plantea una solución coherente con la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo número 363/2022, de 4 de mayo, que rechaza la preferencia crediticia propia del artículo 9.1.e) de la Ley sobre propiedad horizontal respecto de créditos comunitarios ajenos al periodo legal de esa preferencia si no se solicitó también en su momento y se obtuvo una declaración judicial de preferencia respecto de tales créditos y se demandó a los acreedores anteriores perjudicados por la postergación en el cobro derivada de la misma.

10. En el presente expediente, en el documento presentado por el Ayuntamiento, tras la caducidad de la originaria afección inscrita en la reparcelación, se solicita la anotación de nueva afección a las cargas de Urbanización de las fincas que identifica puesto que las fincas resultantes del Proyecto de Urbanización del Sector 1 siguen afectas al cumplimiento de la obligación de urbanizar y de los demás deberes dimanantes del proyecto y no se han cumplido dichas obligaciones, dado que las obras de urbanización del mencionado Sector no se han concluido a día de la fecha y no se han recibido, por tanto, las mismas.

El registrador deniega la práctica del asiento porque la afección urbanística a fecha de la presentación está caducada al haber transcurrido los siete años desde que se extendió la nota de afección en el Registro que fue el 26 de abril de 2012. Asimismo, cita la doctrina de esta Dirección General -Resolución de 21 de junio de 2017- que rechaza la posibilidad de prorrogar este plazo, si bien admite que pueda extenderse una nueva nota

de afección en el caso de modificación del proyecto de urbanización que dé lugar a la retasación de las cargas, con la consiguiente modificación del proyecto de reparcelación.

Parece considerar, por tanto, que la posibilidad de extender una nueva nota de afección una vez caducada la anterior, solo puede admitirse en supuestos de modificación del proyecto de urbanización que implique un cambio en las cuotas de urbanización establecidas en la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación, es decir, una modificación del proyecto que implique alteración de las cuotas.

Este planteamiento estricto no debe compartirse dado que en los fundamentos anteriores se ha justificado la procedencia de la nueva nota de afección acordada como consecuencia de una modificación del proyecto de equidistribución o, incluso, mediante un procedimiento administrativo como las denominadas operaciones jurídicas complementarias, contempladas expresamente en Castilla y León, definiendo sus requisitos en función de los distintos derechos de tercero afectados, lo que constituye precisamente uno de los límites a estas operaciones que impone la normativa autonómica aplicable –cfr. letra g) del artículo 252 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León–.

No obstante, en el presente caso debe confirmarse la calificación del registrador por la que resuelve denegar la práctica de la afección por cuanto no consta de la documentación presentada que el Ayuntamiento haya tramitado procedimiento alguno con la debida intervención de los titulares de derechos inscritos que complemente los efectos jurídicos de la reparcelación en orden a garantizar la ejecución de la urbanización y que sea firme el acto administrativo que ponga fin al mismo, en los términos expuestos en los fundamentos anteriores.

El Tribunal Supremo es consciente de la necesidad del debido emplazamiento de los titulares registrales.

Así, en relación con la posible eficacia de una declaración administrativa de la nulidad de una licencia de obras frente a terceros, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de fecha 30 de abril de 2024 ha manifestado lo siguiente: «A la vista de estos antecedentes y, dado que, en este caso concreto, resultaba factible la plena identificación de los terceros titulares de derechos afectados por la posible revisión de oficio y declaración de nulidad de las licencias de obras y ocupación concedidas tiempo atrás con la simple consulta en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración demandada, en el momento de efectuar los correspondientes emplazamientos, procede estimar el recurso con base en las alegaciones planteadas por los titulares registrales de las edificaciones amparadas por las licencias cuya declaración de nulidad se estimó en sede judicial con obligación de reposición de la realidad física alterada en las parcelas num000 y num001 de la dirección002, de Roquetas del Mar, al haber visto vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 CE. El art. 93.1 LJCA dispone que al resolver un recurso de casación la sentencia podrá, asimismo, cuando justifique su necesidad, ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta su culminación. En aplicación del citado precepto se acuerda, por los motivos anteriormente expuestos, reponer las actuaciones a fin de que en el procedimiento ordinario n.º 1013/2015, tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Almería, se emplace a los titulares registrales de las edificaciones construidas, amparadas por las licencias de obras de fecha 9 de diciembre de 2003 (expediente num002) y de primera ocupación de fecha 24 de noviembre de 2006 relativas a la construcción de 129 apartamentos turísticos en la dirección001, parcelas num000 y num001 en la dirección002 del término municipal de Roquetas de Mar, y se continúe la tramitación del recurso a partir del debido emplazamiento, entendiéndose con los citados propietarios todas las actuaciones».

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación en los términos que resultan de los anteriores fundamentos de Derecho.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 11 de septiembre de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.