

3. URBANISMO

Reflexiones sobre la regulación de la afección real urbanística reparcelatoria en el Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Reflections on the regulation of the urban security right in plot-redivision procedures by the draft bill amending the Spanish Building Act

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN

Abogado

RESUMEN: En este comentario se cuestiona el contenido del Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana en relación con la afección real urbanística de fincas al pago de los gastos de urbanización.

ABSTRACT: *This comment questions the content of the draft bill amending the Spanish Building Act regarding the legal security right of plots defined by a plot redistribution project.*

PALABRAS CLAVE: Proyecto de reparcelación, afección real, prórroga, Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Suelo.

KEY WORDS: *Plot redistribution project, legal security right, extension, draft bill amending the Spanish Planning Act.*

Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 18 de enero de 2018.

SUMARIO: I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. PLANTEAMIENTO. 2. CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DEL PLAZO DE VIGENCIA DE LA AFECCIÓN REAL Y SU INSUFICIENCIA PRÁCTICA. 3. LA POSIBILIDAD DE PRÓRROGA DEL PLAZO DE LA AFECCIÓN INTRODUCIDA POR EL PROYECTO DE LEY: JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO. 4. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA REGULACIÓN PROPUESTA Y DIFICULTAD INTERPRETATIVA QUE PLANTEA. *A) Aspectos positivos. B) Aspectos mejorables.* 5. LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN ENTRE LA AFECCIÓN REAL URBANÍSTICA Y EL PRINCIPIO DE SUBROGACIÓN LEGAL. 6. POSIBILIDADES DE CONCENTRACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE LA AFECCIÓN REAL URBANÍSTICA. 7. POSIBILIDADES DE CANCELACIÓN PARCIAL DE LA AFECCIÓN REAL URBANÍSTICA. 8. CONCLUSIONES.

I. RESUMEN DE LOS HECHOS

Inscrito un proyecto de reparcelación con la consiguiente constancia de la afección real de las fincas de resultado a los costes de urbanización resultantes de su liquidación provisional, pocos días antes de la expiración del plazo de caducidad de dicha afección se presentó certificación del acuerdo municipal por el cual se fijaban las cuotas urbanísticas definitivas relativas al sector correspondiente. Este documento fue inicialmente objeto de calificación negativa.

Pocos días después de la expiración del plazo de la afección se aportó de nuevo el documento con otro complementario, expidiéndose una segunda nota de calificación en la que se hacía constar que la afección estaba caducada a dicha fecha por haber transcurrido más de siete años desde su fecha, aunque no había sido cancelada.

Prorrogado por sesenta días el asiento de presentación, retirado el documento y vuelto a aportar dentro del plazo de vigencia de la prórroga, se calificó de nuevo negativamente por haber transcurrido más de siete años desde la fecha de la inscripción del proyecto de reparcelación y de la afección, plazo máximo de duración de la afección como carga real y preferente derivada de la reparcelación según el artículo 20.1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

La recurrente centra su argumentación en el hecho de haberse presentado la certificación del acuerdo municipal por el cual se fijaban las cuotas urbanísticas definitivas con anterioridad a la fecha de caducidad de la afección practicada.

II. EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se reproducen a continuación los apartados 2 a 4 de los fundamentos jurídicos de la Resolución de 18 de enero de 2018.

«2. Como ha señalado este Centro Directivo en sus Resoluciones de 31 de enero, 26 de mayo y 13 de junio de 2014, recogidas en otras posteriores, la afección urbanística derivada de la ejecución de los proyectos de reparcelación produce efectos de garantía real, según resulta de los artículos 16.2 del texto refundido de la Ley de Suelo y 19 del Real Decreto 1093/1997, y esta afección se extiende no solo a los titulares de derechos y cargas en la finca de resultado, por efecto de la subrogación legal operada, sino también sobre aquellos constituidos sobre dicha finca con posterioridad a la constancia registral de la afección, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a que se refiere el artículo 73 de la Ley General Tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que constasen anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección.

Por su parte, el artículo 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, en su apartado primero establece: 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 (...).

3. 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 como la actual, 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 está 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.

Los plazos de caducidad de la afección urbanística establecidos en el artículo 20.1 del Real Decreto 1093/1997 tienen directa relación con 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.

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.

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. Sin perjuicio de la posibilidad de extender una nueva nota de afección en caso de producirse una modificación del proyecto de urbanización que implique a su vez la de las cuotas correspondientes a la reparcelación previamente inscrita.

4. En el supuesto de este expediente, la fecha de caducidad de la afección era el día 17 de mayo de 2017, sobre este hecho no hay controversia. La presentación de la documentación acreditativa de la conversión de la liquidación provisional en definitiva se produjo el 10 de mayo de 2017 y por tanto, como alega la recurrente, dentro del plazo de vigencia de la afección.

Conforme al artículo 24 de la Ley Hipotecaria se considera como fecha de la inscripción para todos los efectos que ésta deba producir, la fecha del asiento de presentación. Por ello debe analizarse el alcance de la inscripción que en su caso deba practicarse.

La constancia de la elevación a definitiva de la cuenta provisional de la liquidación si bien tiene 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. Antes al contrario, la fecha de conversión de la liquidación provisional en definitiva implica que el plazo de la vigencia de la afección pueda incluso acortarse pues a partir de ese momento, tendrá una duración de dos años cualquiera que fuese el plazo

de duración transcurrido y siempre con el tope de los siete años conforme se ha señalado anteriormente.

Por lo tanto, aun cuando se considere como fecha de la inscripción para todos los efectos que ésta deba producir la fecha del asiento de presentación, estos efectos en este caso no suponen modificación alguna del plazo de caducidad de la afección registrada. Tampoco se efectúa en este supuesto modificación alguna en el Proyecto de Parcelación que permita la extensión de una nueva afección.

En cuanto a este concreto supuesto, aun cuando se hubiese despachado el documento durante el plazo de vigencia restante de la afección, es decir entre los días 10 y 17 de mayo de 2017, la afección habría igualmente caducado al llegar este último día, por lo tanto sus efectos frente a terceros titulares registrales no habrían rebasado dicho termino en ningún caso. Pero dado que el título fue calificado negativamente, su despacho, una vez subsanado el defecto observado, se habría efectuado necesariamente una vez caducada la afección, y es evidente que no puede concretarse o complementarse ésta, ya que ha devenido a efectos registrales inexistente al extinguirse por caducidad, aun cuando no conste cancelada formalmente.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador».

III. COMENTARIOS

1. PLANTEAMIENTO

Como puede apreciarse, la Resolución de 18 de enero de 2018 aplica oportunamente el régimen legal entonces vigente de la afección real urbanística de las fincas de resultado de la reparcelación al pago de los gastos de urbanización, régimen que ha permanecido inalterado hasta nuestros días y que el Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se propone alterar al introducir la posibilidad de su prórroga. Dicho régimen legal es radicalmente diferente del propio de la nota marginal expresiva de la expedición de la certificación de dominio y cargas que marca el momento inicial del expediente reparcelatorio conforme al artículo 5 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que le atribuye un plazo de caducidad de tres años y prevé expresamente la posibilidad de su prórroga por otro plazo igual. La Dirección General admite la procedencia de prórrogas sucesivas.

No sucede lo mismo con la afección real urbanística, cuyo régimen jurídico se recoge en los artículos 19 y 20 del citado Real Decreto. Según el primero de ellos:

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

1. En la inscripción de cada finca de resultado sujeta a la afección se hará constar lo siguiente:
 - a) Que la finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto.
 - b) El importe que le corresponda en el saldo de la cuenta provisional de la reparcelación y la cuota que se le atribuya en el pago de la liquidación definitiva por los gastos de urbanización y los demás del proyecto, sin perjuicio de las compensaciones procedentes, por razón de las indemnizaciones que pudieren tener lugar.
2. En caso de incumplimiento de la obligación de pago resultante de la liquidación de la cuenta, si la Administración optase por su cobro por vía de apremio, el procedimiento correspondiente se dirigirá contra el titular o titulares del dominio y se notificará a los demás que lo sean de otros derechos inscritos o anotados sujetos a la afección. Todo ello sin perjuicio de que en caso de pago por cualesquiera de estos últimos de la obligación urbanística, el que la satisfaga se subrogue en el crédito con facultades para repetir contra el propietario que incumpla, como resulta de la legislación civil, lo cual se hará constar por nota marginal.
3. No será necesaria la constancia registral de la afección cuando del proyecto de equidistribución resulte que la obra de urbanización ha sido realizada y pagada o que la obligación de urbanizar se ha asegurado mediante otro tipo de garantías admitidas por la legislación urbanística aplicable.
4. En el proyecto podrá establecerse, con los requisitos que, en cada caso, exija el órgano actuante, que la afección no surta efectos respecto de acreedores hipotecarios posteriores cuando la hipoteca tuviera por finalidad asegurar créditos concedidos para financiar la realización de obras de urbanización o de edificación, siempre que, en este último caso, la obra de urbanización esté garantizada en su totalidad».

Por su parte, el artículo 20 del mismo Real Decreto se refiere al plazo de vigencia de la afección real y a su régimen de cancelación en estos términos:

«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.
2. La afección podrá cancelarse antes de su fecha de caducidad:
 - a) En caso de reparcelación, a instancia de cualesquiera de los titulares del dominio u otros derechos sujetos a la misma, acompañando a la solicitud certificación del órgano actuante expresiva de haber sido satisfecha la cuenta de la liquidación definitiva referente a la finca de que se trate.
 - b) En caso de compensación, cuando a la instancia del titular se acompañe certificación del órgano actuante expresiva de haber sido recibida la obra de urbanización, y, además, cuando se hubiese constituido Junta de Compensación, certificación de la misma acreditativa del pago de la obligación a favor de la entidad urbanística.
 - c) La regla contenida en el párrafo b) que antecede se aplicará en todos los casos en los que la legislación urbanística atribuya la obligación de realizar materialmente la urbanización a los administrados».

El régimen legal vigente determina la imposibilidad de prórroga de la afección real urbanística, a diferencia de lo que sucede con la nota marginal del artículo 5 del Real Decreto, y así lo ha declarado de forma reiterada la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública, si bien reconociendo la posible insuficiencia del plazo legal de aquella afección. Esta imposibilidad de prórroga ha planteado en la práctica importantes problemas, en especial en periodos de escasa actividad urbanística y por razones principalmente financieras.

No obstante, existe en la actualidad una tendencia legislativa a superar la aludida problemática, como lo muestra la reciente publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 5 de abril de 2024 (núm. 19-1) de un Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, que introduce la posibilidad de prórroga de la afección. Sin perjuicio de la incertidumbre que en el momento de escribir estas líneas pesa sobre el desenlace de la iniciativa legislativa, el presente comentario se centra en las cuestiones sobre las que, en nuestra opinión, debería pronunciarse una eventual modificación del régimen de la afección.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DEL PLAZO DE VIGENCIA DE LA AFECCIÓN REAL Y SU INSUFICIENCIA PRÁCTICA

Como se ha visto en la exposición de los fundamentos de derecho de la Resolución de 18 de enero de 2018, reiterando la doctrina seguida en otras anteriores¹, la Dirección General afirma que el plazo legal de siete años de vigencia de la afección real «previsiblemente se produce porque el legislador consideró que es un plazo suficiente para la ejecución de la urbanización y para exigir las cantidades correspondientes». También afirma que «Los plazos de caducidad de la afección urbanística establecidos en el artículo 20.1 del Real Decreto 1093/1997 tienen directa relación con 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».

Ahora bien, el Centro Directivo también cuestiona la suficiencia del plazo legal cuando reconoce que «puede ocurrir y más en situaciones de ralentización de la actividad inmobiliaria como la actual, que dicho plazo resulte insuficiente». La Resolución de 31 de enero de 2014 confirma la calificación registral que había puesto en duda aquella suficiencia cuando expresaba que «debe significarse que, en las actuales circunstancias económicas, sería muy conveniente que pudiera existir algún sistema para prorrogar la duración máxima de la nota marginal de forma que los intereses legítimos del Ayuntamiento, del urbanizador y de los propietarios que hayan costado efectivamente las cargas, no queden perjudicados, perjuicio que tendría lugar si por la caducidad de la afección ganaran preferencia y rango cargas y derechos inscritos con posterioridad» (la referencia a la nota marginal debe entenderse hecha a la constancia registral de la afección real al pago de los gastos de urbanización).

Sea como fuere, en la legislación hoy vigente no se encuentra prevista la posibilidad de prórroga de este plazo. Como señala la Resolución comentada, «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 interin. Sin perjuicio de la posibilidad de extender una nueva nota de afección en caso de producirse una modificación del proyecto de urbanización que implique a su vez la de las cuotas correspondientes a la reparcelación previamente inscrita».

En cuanto a los efectos de la caducidad del plazo de la afección, determinante de su cancelación registral, se aclara que «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 está 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».

3. LA POSIBILIDAD DE PRÓRROGA DEL PLAZO DE LA AFECCIÓN INTRODUCIDA POR EL PROYECTO DE LEY: JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO

El Proyecto de Ley antes citado propone añadir un nuevo apartado 6 al artículo 68 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana estableciendo de forma expresa la posibilidad de prórroga del plazo de vigencia de la afección.

La justificación de esta novedad hay que buscarla en dos apartados de la exposición de motivos del Proyecto de Ley. En primer lugar, en términos generales, el apartado III expresa que «la ley aborda otras modificaciones que se relacionan con aspectos diversos. Algunas atienden al transcurso del tiempo desde el momento en el que fueron aprobados. Otras, a la necesidad de adecuar determinados artículos o contenidos del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional contenidos en sentencias dictadas en los recursos interpuestos contra las leyes que en su día refundió. En concreto, se trata de las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre; 218/2015, de 22 de octubre; 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio, todas las cuales demandan una nueva regulación que adapte los preceptos originales al orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

A continuación, se expresa que estas modificaciones afectan, entre otros, al artículo 68 del texto refundido, al que se adiciona un nuevo apartado «con la finalidad de solventar la falta de regulación de aspectos registrales que se consideran necesarios». En línea con la insuficiencia del plazo que se destacó por la Dirección General, se dice a continuación que el nuevo apartado «atañe al establecimiento de un plazo de caducidad acorde con la realidad de los plazos necesarios para finalizar las obras de urbanización, y la afección, con carácter de

garantía real, de los terrenos al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas».

Sobre la base de los motivos expuestos, el contenido concreto del apartado 6 que pretende introducirse en el artículo 68 del texto refundido es el siguiente:

«6. La constancia registral de la afección, con carácter de garantía real, al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas, tendrá un plazo de caducidad de siete años contados desde su fecha.

No obstante, si durante su vigencia se hubiere elevado a definitiva la cuenta provisional de liquidación del proyecto de equidistribución que corresponda, dicha caducidad tendrá lugar por el transcurso de dos años, a contar desde la fecha de la constatación en el Registro de la Propiedad del saldo definitivo, sin que, en ningún caso, pueda exceder el plazo de siete años desde la fecha originaria de la afección. Antes de su finalización, dicho plazo podrá ser prorrogado por periodos 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».

4. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA REGULACIÓN PROPUESTA Y DIFICULTAD INTERPRETATIVA QUE PLANTEA

A) Aspectos positivos

La modificación propuesta merece una valoración favorable por razón de su fundamento, al tratar de paliar la insuficiencia del plazo legal de vigencia de la afección que, como se ha visto, se muestra en la práctica excesivamente corto a la vista del tiempo que normalmente duran las obras de urbanización hasta su recepción definitiva por parte de la Administración urbanística, especialmente cuando se trata de unidades de ejecución o sectores extensos o con condicionantes complejos o en los periodos de crisis económica y financiera.

En concordancia con esa realidad, la reforma se propone extender el plazo de caducidad de la afección mediante la introducción de la posibilidad de su prórroga a fin de acompasar su vigencia a los tiempos imperantes en el urbanismo moderno.

Por otro lado, la reforma trata de elevar el régimen de la afección registral a rango legal. El actual Capítulo III del Título VIII del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, bajo el epígrafe «Registro de la Propiedad», solamente hace una referencia indirecta a la afección al incluir su artículo 65.1 entre los actos inscribibles el consistente en «el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las

edificaciones». Dentro de este Capítulo, el artículo 68 regula específicamente los «Expedientes de distribución de beneficios y cargas», resultando llamativo que en él no se hacía referencia alguna a la afección real urbanística propia de esta clase de expedientes, situación que trata de superar el Proyecto de Ley, al referirse, como hemos visto, a «La constancia registral de la afección, con carácter de garantía real, al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de equidistribución de beneficios y cargas». Por ello, resulta plausible que se introduzca en el texto legal la regulación expresa de la constancia registral de la afección, así como el régimen de su cancelación, su plazo de vigencia y la posibilidad de su prórroga.

B) Aspectos mejorables

Frente a la valoración favorable que se acaba de hacer, consideramos que la redacción del apartado 6 que se trata de añadir al artículo 68 del texto refundido adolece de una sorprendente imprecisión que la hace manifiestamente mejorable. Nos referimos en concreto a la expresión «dicho plazo» que emplea el último inciso del párrafo segundo para invocar la posibilidad de su prórroga, pues del texto no resulta fácil deducir de manera indubitada si tal expresión se refiere al plazo de los siete años contados desde la fecha de la inscripción de la afección o al plazo de dos años contados desde la constancia registral de la elevación a definitiva de la cuenta de liquidación.

En efecto, atendiendo a la literalidad del precepto, la referencia a «este plazo» debería entenderse aplicable al citado inmediatamente antes, es decir, al «plazo de siete años».

Sin embargo, desde el punto de vista sistemático, puede observarse que el nuevo apartado 6 contiene dos párrafos: el primero contempla la regla general del «plazo de caducidad de siete años contados desde su fecha», mientras que el segundo recoge la regla especial consistente en que «dicha caducidad tendrá lugar por el transcurso de dos años, a contar desde la fecha de la constatación en el Registro de la Propiedad del saldo definitivo». Por lo tanto, si la posibilidad de la prórroga de «dicho plazo» se recoge en el párrafo segundo cabría entender que se refiere al plazo de dos años que constituye la regla especial pues de otro modo se habría llevado al párrafo primero. No debe perderse de vista que la cuenta de liquidación definitiva es susceptible de rectificación o alteración ulterior como consecuencia de resoluciones judiciales o administrativas².

De este modo, la redacción de la norma exige un esfuerzo interpretativo no deseable, al arrojar la aplicación del elemento literal y del sistemático resultados dispares, generando una situación de incertidumbre que se agrava si se tiene

en cuenta que el elemento lógico y el teleológico parecen apuntar a una tercera posible solución: como se ha visto, la finalidad de la modificación es, según la exposición de motivos, la de establecer «un plazo de caducidad acorde con la realidad de los plazos necesarios para finalizar las obras de urbanización», finalidad que a nuestro juicio no se cumpliría completamente si sólo se considerara prorrogable uno de los dos plazos previstos en el precepto. Por ello, la posibilidad de prórroga podría considerarse extensible a la vigencia de la afección en sí, con independencia de si hubiera empezado a correr o no el plazo de dos años, por lo que en realidad resultaría aplicable a los dos plazos previstos en la norma. Esta posible interpretación chocaría, nuevamente, con la literalidad del precepto, que se refiere a «dicho plazo» en singular.

Lo que resulta indudable, por todo lo anterior, es que la redacción de la norma podría ser mejorada para evitar dudas o disquisiciones innecesarias.

Con independencia de lo expuesto, la modificación legal ha desaprovechado la oportunidad de aclarar otros problemas interpretativos de gran relevancia que surgen de la regulación de la afección real y que dificultan en la práctica su aplicación pacífica. A todo ello nos referimos en los apartados que siguen.

5. LA DIFÍCIL CONCILIACIÓN ENTRE LA AFECCIÓN REAL URBANÍSTICA Y EL PRINCIPIO DE SUBROGACIÓN LEGAL

A nuestro juicio, el legislador estatal debería aprovechar la futura modificación del texto refundido para zanjar de una vez la profunda y dilatada discrepancia que tiene enfrentadas, de un lado, a la Dirección General y, de otro, a las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo a la hora de conciliar la regulación de la afección real urbanística y el principio de subrogación legal. En efecto, de forma paralela a la afección, el texto refundido regula el enunciado principio en su artículo 27, cuyo apartado 1 dispone actualmente que «La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real». Entre los deberes urbanísticos se encuentra, naturalmente, el de costear las obras de urbanización a que se refiere el artículo 18.1.c) del texto refundido, que en los expedientes de

equidistribución es precisamente el que está llamado a garantizar registralmente la afección real que se hace recaer sobre las fincas de resultado.

Es a la hora de aplicar de forma combinada la regulación de la afección y de la subrogación legal cuando surge el problema de determinar el alcance de esta última en relación con los sucesivos adquirentes de los bienes sobre los que recae el deber legal de costear la urbanización y con la afección registral que garantiza su cumplimiento. Ante esta cuestión, la jurisdicción contencioso-administrativa sostiene que el citado deber legal se transmite de un propietario a otro con independencia de si la afección real de la finca se encuentra o no inscrita y vigente, mientras que para el Centro Directivo los terceros adquirentes de fincas resultantes de la equidistribución que no hayan intervenido en el correspondiente expediente y que no se hayan subrogado voluntariamente en las cargas pendientes de urbanización sólo resultarán vinculados si la afección real figura inscrita y no ha caducado³.

En suma, se trata de la pugna entre dos principios de distinta naturaleza en su aplicación al supuesto de transmisión de una finca sujeta a un proceso de transformación urbanística: el principio urbanístico de subrogación legal y el principio hipotecario de fe pública registral. Si la afección real está vigente cuando se produce dicha transmisión, no se produce colisión alguna entre ambos principios. En cambio, si la afección no se ha inscrito o ha caducado, se plantea la duda de cuál de aquellos principios debe prevalecer sobre el otro y es aquí donde se separan los caminos seguidos por la jurisdicción contencioso-administrativa, que confiere preferencia al primero de ellos⁴, y el de la Dirección General, que atiende al régimen de protección del tercero hipotecario⁵.

La disparidad de criterios apuntada ocasiona una gravísima inseguridad jurídica que podría haberse salvado mediante la modificación del texto refundido, en virtud de la competencia estatal vigente en esta materia, no sólo por tratarse de una materia que afecta al régimen aplicable a los asientos registrales sino también por referirse al contenido y contorno del derecho de propiedad. En este sentido, el fundamento 28 f) de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 61/1997 reconoce que «el Estado puede, desde luego, en virtud de su título competencial 149.1.8.º CE, regular los efectos civiles (transmisión, subrogación y afectación real) que se anudan a los proyectos de reparcelación» (citada por STC 141/214, de 11 de septiembre). Por su parte, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de enero de 2018 señala que «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».

6. POSIBILIDADES DE CONCENTRACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE LA AFECCIÓN REAL URBANÍSTICA

El Proyecto de Ley de modificación del texto refundido también deja pasar la oportunidad de regular con rango legal una materia que tiene un reflejo parcial en el Real Decreto 1093/1997 y de completarlo para salvar las dificultades que se plantean en la práctica cada vez con mayor frecuencia en los procesos de equidistribución: nos referimos a la posibilidad de concentración y sustitución de la afección real urbanística.

El artículo 19.3 del citado Real Decreto establece que «No será necesaria la constancia registral de la afección cuando del proyecto de equidistribución resulte que la obra de urbanización ha sido realizada y pagada o que la obligación de urbanizar se ha asegurado mediante otro tipo de garantías admitidas por la legislación urbanística aplicable».

En algunas comunidades autónomas se regula de forma expresa la sustitución de la afección real por otras garantías y su posible concentración⁶. Entre ellas cabe citar los artículos 161, 163 y 164 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, el artículo 193.c del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, el artículo 155 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, el artículo 159 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña y el artículo 146 del Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, para la isla de Mallorca.

Consideramos que en virtud de los títulos competenciales antes aludidos resulta posible su regulación por parte del legislador estatal desde el punto de vista registral en términos genéricos y sin perjuicio de las cautelas y requisitos que pudieran establecerse por la normativa autonómica dentro de sus propias competencias urbanísticas.

En otra ocasión nos pronunciamos sobre las posibilidades de sustitución y concentración de la afección⁷ a pesar de no estar expresamente prevista en algunas leyes autonómicas, así como sobre las limitaciones y condicionantes que, a nuestro juicio, deben cumplirse para hacerla efectiva, por lo que nos remitimos a lo dicho entonces.

7. POSIBILIDADES DE CANCELACIÓN PARCIAL DE LA AFECCIÓN REAL URBANÍSTICA

El apartado 2 del artículo 20 del Real Decreto, antes transcrito, prevé la posible cancelación de la afección real con anterioridad a la expiración de los

plazos de caducidad previstos en el apartado 1 cuando se cumplan los requisitos que establece.

Sin embargo, en la norma tan solo parece contemplarse la cancelación total de la afección, pero las concretas circunstancias de la ejecución del ámbito o unidad de actuación de que se trate podrían hacer necesario habilitar la posibilidad de su cancelación parcial en orden a garantizar la «viabilidad económica en términos de rentabilidad» de la ejecución urbanística a la que se refiere el artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por tanto, cabría establecer de forma expresa la posibilidad de reducción paulatina de la carga en el Registro en determinadas condiciones, no sólo a la vista de la gran incidencia que la presencia de la afección puede tener sobre las oportunidades de comercialización de las fincas de resultado y su gravamen y, por consiguiente, sobre las posibilidades financiación de las obras de urbanización, sino también por la posible prolongación del plazo de vigencia de la afección en virtud del sistema de prórrogas sucesivas previsto en el propio Proyecto de Ley.

Las ventajas de la cancelación parcial de la afección podrían ponerse de manifiesto, por ejemplo, en los casos frecuentes de ejecución de la urbanización por fases o unidades funcionales, para los que la legislación estatal podría contemplar la reducción de la carga urbanística inscrita a medida que fueran ejecutándose las obras de las diferentes fases previstas. Así se establece en algunas normas autonómicas como el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, cuyo artículo 164 establece en su apartado 1 que «Con posterioridad a la aprobación o ratificación del proyecto de reparcelación o proyecto de distribución de cargas, la Administración actuante podrá cancelar, a instancia de persona interesada, las cargas de urbanización a las que estuviesen sujetas una o varias parcelas resultantes que se localicen en una fase de urbanización que haya sido recepcionada por la Administración actuante conforme a lo dispuesto en la Ley y el Reglamento», añadiendo que «La referida cancelación se llevará a cabo previo pago de las cargas previstas en la cuenta de liquidación provisional (...). A tales efectos, se podrá aprobar, con motivo de la recepción de las obras de urbanización de la fase, una actualización del saldo de la cuenta de liquidación provisional previa audiencia de los interesados (...)».

No obstante, apartándonos del contenido del precepto autonómico transcrito, consideramos que en este supuesto el régimen de cancelación parcial o reducción de las cargas de urbanización no debería limitarse a las fincas resultantes de la fase o unidad funcional cuyas obras se hubieran terminado, sino que cabría su extensión a cualquiera de las fincas resultantes del ámbito o sector, con independencia de si se encuentra situada o no dentro de aquella fase o unidad funcional. Así cabe sostenerlo porque todas las fincas de resultado responden en general

de la totalidad de las cargas de urbanización del ámbito o sector y también, por tanto, de las correspondientes a todas sus fases con independencia de en cuál de estas se ubiquen, de modo que las cargas específicas de cada fase se comunican proporcionalmente entre todas las fincas del ámbito o sector sin distinción alguna. Por eso, al estar todas las fases representadas en el importe de la afección de cada una de las fincas de resultado del ámbito o sector es por lo que la reducción debería ser aplicable a todas ellas y no sólo a las existentes dentro de la fase o unidad funcional terminada.

Al margen de este supuesto de reducción de la carga urbanística por terminación de fases, cabría considerar la posibilidad de habilitar otros sistemas de cancelación parcial en determinados casos, como por ejemplo el de existir infraestructuras compartidas entre varios ámbitos o sectores y cuya ejecución corra a cargo de los mismos en la proporción que corresponda, de tal modo que pudiera distinguirse entre los gastos de urbanización propios de cada uno de dichos ámbitos al pago de los gastos de urbanización y la afección correspondiente a los gastos derivados de la ejecución de las infraestructuras comunes, así como la de obtener su cancelación en la medida que proceda en el momento en que se haya consumado la afección respecto de unos u otros gastos de urbanización. En este sentido, el artículo 133 del texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra aprobado por el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, establece que «en cada reparcelación, las parcelas resultantes quedarán gravadas con dos saldos, uno referente a las obras e infraestructuras comunes y otro a las obras de urbanización de la unidad, ambos saldos con la misma categoría jurídica». En correspondencia con ello, el artículo 153.1.c) de la misma Ley incluye entre los efectos del acuerdo de los proyectos de reparcelación el consistente en la «afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente, debiendo distinguirse entre la carga de urbanización por obras e infraestructuras comunes, en caso de su existencia, de las cargas de urbanización interiores a la unidad, concretándose en cada caso la cuantía de responsabilidad de cada parcela por ambos conceptos de forma individualizada».

8. CONCLUSIONES

- I. La propuesta de modificación del artículo 68 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana resulta plausible por tratar de superar una deficiencia propia del régimen anterior que ha sido denunciada de forma reiterada por la doctrina y por la Dirección General,

consistente en la insuficiencia del plazo de caducidad previsto en el Real Decreto 1093/1997, plazo que ahora se trata de ampliar.

- II. Sin embargo, la redacción proyectada arroja problemas interpretativos de gran calado que dificultan su aplicación.
- III. Por otro lado, la propuesta legislativa no realiza una completa regulación de la afección real urbanística, cuestión que, a nuestro juicio, debería abordarse para resolver los graves problemas que surgen en la práctica urbanística con frecuencia, entre los que destaca el de conciliar el régimen de la afección con el principio de subrogación legal en los deberes urbanísticos en relación con el principio de fe pública registral cuando la afección no consta registralmente o ha caducado, cuestión ante la cual la jurisdicción contencioso-administrativa y la Dirección General adoptan posiciones radicalmente contrapuestas, lo que constituye una indeseable y persistente anomalía que debería subsanarse mediante una norma imperativa de ámbito estatal.

NOTAS

¹ Por ejemplo, en la Resolución de 31 de enero de 2014.

² Así lo prevé expresamente, por ejemplo, el artículo 163 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña.

³ Esta cuestión se analiza en profundidad en *El desencuentro entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la Dirección General en torno a la subrogación legal urbanística y a la afección al pago de los gastos de urbanización*, RCDI núm. 770, 2018, págs. 3445-3462.

⁴ Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2005 (RJ 2005, 6756), 29 de enero de 1996 (RJ 1996, 222), 7 de octubre de 1980 (RJ 1980, 5116), 28 de noviembre de 1984 (RJ 1984, 5984), 2 de noviembre de 1993 (RJ 1993, 8312), 18 de enero de 1996 (RJ 1996, 29), 29 de enero de 1996 (RJ 1996, 222), 16 de julio de 1996 (RJ 1996, 6191), 7 de julio de 2000 (RJ 2000, 6964) y 30 de diciembre de 2005 (RJ 2006, 4285); Sentencia número 42/2018, de 9 febrero, de la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos (JUR 2018, 97148); Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) de 31 de enero de 2002 (RJCA 2002, 385), entre otras muchas.

⁵ Por ejemplo, Resoluciones de 31 de enero de 2014, 26 de mayo de 2014, 13 de junio de 2014, 25 de julio de 2014, 2 de junio de 2016, 21 de junio de 2017 y 10 de enero de 2018.

⁶ Entre ellas cabe citar los artículos 161, 163 y 164 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, el artículo 193.c del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, el artículo 155 del Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, el artículo 159 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña y el artículo 146 del Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears, para la isla de Mallorca.

⁷ *Posibilidades de concentración de la afección real urbanística reparcelatoria y de su sustitución por otras garantías*, RCDI núm. 801, 2024, págs. 577-598.