

LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN EN EL SISTEMA DE ACTUACIÓN POR COOPERACIÓN TRAS LA LISTA Y SU REGLAMENTO DE DESARROLLO

Juan Javier GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

*Intervención-Tesorería categoría superior
Tesorero del Ayuntamiento de Nerja*

Trabajo de evaluación presentado para el Curso de perfeccionamiento y profesionalización Planeamiento y gestión urbanística en las entidades locales andaluzas. CEMCI

SUMARIO:

1. Introducción
2. Características del sistema de cooperación
3. Pago de los gastos de urbanización
4. Pago en especie de los gastos de urbanización
5. Definición de los gastos de urbanización
6. Gastos de gestión del sistema
7. Afección legal de los terrenos al pago de las cuotas de urbanización
8. Conclusiones
9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Las cuotas de urbanización son el medio mediante el cual los propietarios de terrenos pendientes de transformación urbanística financian el elevado importe de las obras que son necesarias para dotar a sus terrenos de las infraestructuras propias de un entorno urbano. Las mismas, pese a que posteriormente serán recepcionadas por la Administración y entregadas para su uso público, son costeadas por ellos en lugar de por el erario público. Por ello, la existencia de las cuotas de urbanización deriva directamente de la función social de la propiedad y de la participación de la sociedad en las plusvalías generadas por el proceso de urbanización recogidos en la Constitución Española, y garantizan la financiación de unas obras que de otro modo debería costear la Administración.

Se encuentran presentes en los sistemas de cooperación y compensación si bien con diferencias relevantes en ambos sistemas respecto a las funciones de Intervención y Tesorería de las Entidades Locales.

En el sistema de compensación los propietarios de los terrenos susceptibles de transformación urbanística se organizan por sí mismos para la ejecución de las obras y su financiación, por lo que la urbanización no pasará por el presupuesto del Ayuntamiento, interviniendo la Tesorería municipal únicamente ante el impago de los propietarios de los terrenos, para aplicar los procedimientos de recaudación de ingresos de naturaleza pública.

En el sistema de cooperación sin embargo, la obra es ejecutada por la propia Administración, suponiendo una mayor complejidad respecto a la gestión hacendística de la misma. Las cuotas de urbanización suponen aquí un ingreso afectado a la financiación de dichas obras, lo cual obliga a su adecuado control contable, y las consecuencias del procedimiento recaudatorio se vuelven más gravosas para la Administración, ya que su fracaso puede suponer un perjuicio patrimonial para la entidad local y que acabe costeando parte de las obras.

La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, LISTA en adelante, ha venido a sustituir a la anterior legislación urbanística andaluza, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y tiene como objetivos declarados en su exposición de motivos, la de flexibilizarlo, estableciendo unas reglas adaptadas a la realidad actual, claras, sencillas, fáciles de entender y de aplicar. En desarrollo de dicha norma se ha aprobado mediante Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, el Reglamento General de la Lista, el cual supone la existencia por primera vez en Andalucía de un reglamento urbanístico completo, algo que no se produjo con la anterior ley, la LOUA. El reglamento contribuye a simplificar el marco jurídico –tenía como punto de partida dos leyes (la LOTA de 1994 y la LOUA de 2002), un reglamento de disciplina y dos reglamentos estatales de aplicación supletoria de 1978– y, al mismo tiempo, introduce numerosas novedades en el desarrollo de la LISTA, entre las cuales han sido destacadas, por ejemplo, la creación de las Entidades Urbanísticas Certificadoras, un nuevo instrumento de colaboración público-privada para dar soporte a los ayuntamientos, la concreción de las condiciones que posibilitan la implantación de viviendas aisladas no vinculadas a la actividad en suelo rústico, o el desarrollo de la figura del agente urbanizador para fomentar su uso.

En el presente trabajo analizamos el régimen resultante como consecuencia de la aprobación de ambas normas, respecto al sistema de actuación por cooperación y en especial respecto a las cuotas de urbanización.

2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN.

Regulado en los artículos 106 a 108 de la LISTA, y en los artículos 229 a 236 de su Reglamento de desarrollo, el sistema de actuación por cooperación se caracteriza por ser un sistema mixto en el que participan la Administración y los propietarios del suelo. En este sistema, los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, otorgan a la Administración actuante la disposición fiduciaria de éstos y abonan los gastos de urbanización y los gastos de gestión que les correspondan (al menos en principio, como después veremos), bien satisfaciendo las cantidades que por tal concepto les sean giradas bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan. Por su parte, la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo conforme a lo establecido en el artículo 89 de la LISTA, entre la gestión directa, aprobando las bases del sistema de cooperación previa información pública y audiencia conforme a lo recogido en el artículo 132.4, o bien la gestión indirecta, en la que, en su caso, concede la actividad de ejecución mediante la convocatoria del correspondiente concurso con arreglo a lo previsto en el Reglamento.

El sistema de cooperación comporta su ejecución mediante la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución. A tal efecto, la Administración y los particulares afectados podrán establecer un convenio urbanístico en el que se fijen las bases del sistema, incluso en el supuesto de propietario único.

La aprobación del proyecto de reparcelación habilitará a la Administración actuante para el desarrollo de los siguientes actos de disposición:

- La ocupación inmediata de todos o parte de los bienes incluidos en la unidad de ejecución, con el correlativo derecho de disposición de estos con carácter fiduciario, bien de oficio o a propuesta del agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación y a su favor.
- La inscripción en el Registro de la Propiedad de las cesiones obligatorias y gratuitas a favor de la Administración actuante, en los términos previstos en la legislación general y de conformidad con lo que establezca el proyecto de reparcelación.
- La enajenación, o autorización al agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación para la enajenación, de suelo edificable reservado para sufragar los gastos de urbanización de la actuación hasta su liquidación definitiva.

Los propietarios, por su parte, podrán participar en la gestión del sistema de actuación por cooperación, integrándose en la asociación administrativa que, con carácter consultivo, de auxilio y control meramente informativo, pueda constituirse como entidad urbanística colaboradora, con las siguientes funciones:

- Ofrecer a la Administración actuante sugerencias referentes a la ejecución del instrumento de ordenación.
- Auxiliar a la Administración actuante con la vigilancia de la ejecución de las obras y dirigirse a ella denunciando los defectos que se observen y proponiendo medidas para el más correcto desarrollo de las obras.
- Colaborar con la Administración actuante para el cobro voluntario de las cuotas de urbanización.
- Examinar la inversión de las cuotas de urbanización cuyo pago se haya anticipado, formulando ante la Administración actuante los reparos oportunos.
- Gestionar la concesión de las ayudas que procedan.
- Promover con la Administración actuante Empresas mixtas para la ejecución de obras de urbanización en la actuación de transformación.

3. PAGO DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Para el inicio de la actuación, la Administración debe aprobar el proyecto de reparcelación que contendrá entre sus documentos la cuenta de liquidación provisional, documento que recoge los costes de urbanización previstos e indemnizaciones a que haya lugar, repartiéndose las cargas totales entre las parcelas resultantes de la actuación, en directa proporción a su aprovechamiento urbanístico. Una vez aprobada la misma de forma definitiva, las cuotas de urbanización se requerirán con la periodicidad que se establezca en las bases del sistema de cooperación o en los pliegos de adjudicación de la gestión indirecta.

Todas estas cuotas de urbanización que derivan de la cuenta de liquidación provisional, se entienden practicadas con carácter provisional y a reserva de la liquidación definitiva, la cual se producirá una vez la obra de urbanización haya concluido.

De especial relevancia es la regulación del pago anticipado y aplazamiento de los gastos de urbanización a que quedan obligados los propietarios incluidos en el ámbito. El Ayuntamiento podrá motivadamente, exigir a los propietarios el pago anticipado de los gastos de urbanización previstos, pero limitados a los seis meses siguientes.

Respecto al pago aplazado, el reglamento establece una regulación aplicable cuando el sistema se desarrolla con la intervención de agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la actuación. Sin embargo, en caso de gestión directa, dado que para la recaudación de cuotas la Administración actuante aplicará los procedimientos de recaudación de los ingresos de naturaleza pública, será posible el aplazamiento y fraccionamiento con las condiciones establecidas en la Ley General Tributaria, en el Reglamento General de Recaudación y en las normas tributarias propias de la Administración actuante.

Concluidas las obras de urbanización y recibida ésta definitivamente por la Administración actuante, se elaborará por la entidad responsable de la ejecución la cuenta de liquidación definitiva de la actuación, en la que se tendrá en cuenta:

- Las cargas y gastos prorrateables entre los adjudicatarios de parcelas resultantes que se hayan producido con posterioridad al acuerdo de aprobación del proyecto de equidistribución, entre ellos los gastos de gestión del sistema.
- Los errores y omisiones que se hubiesen podido producir en la cuenta de liquidación provisional.
- Las rectificaciones impuestas por resoluciones administrativas o judiciales posteriores al mismo acuerdo de reparcelación.
- La regularización del saldo definitivo de los interesados que cancelaron la carga conforme a lo previsto en el artículo 164 del Reglamento.

La aprobación de la liquidación definitiva da lugar, en su caso, a la liquidación de nuevo (y por último) de las correspondientes cuotas y se somete a la misma tramitación que el proyecto de reparcelación, con audiencia de los interesados, sin que sea necesario su sometimiento a información pública.

4. PAGO EN ESPECIE DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

Al determinar la actuación por el sistema de cooperación, la Administración actuante deberá regular el procedimiento al que habrán de ajustarse los propietarios para abonar los gastos de urbanización que les correspondan, bien en metálico, bien en especie, mediante la aportación de la parte del aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la actuación que correspondan con arreglo a las bases del sistema de cooperación aprobadas y de acuerdo con los criterios desarrollados en el propio Reglamento.

A tal efecto, en el acuerdo de aprobación del sistema de cooperación se requerirá a los propietarios interesados para que, en plazo de quince días, opten expresamente por la forma en que abonarán los gastos. En caso de que los propietarios no opten por ninguna, se entenderá que optan por su abono en especie y quedarán vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, aplicándose la misma regla cuando se trate de propietario único.

En los casos en que proceda la contribución al pago de los gastos de urbanización en terrenos edificables, la proporción de éstos que corresponda ceder al propietario se determinará mediante el establecimiento de un porcentaje del aprovechamiento privativo calculado como el resultado de multiplicar por cien el cociente entre el valor de los gastos de urbanización y el valor en venta de los solares resultantes de la correspondiente actuación urbanizadora.

La persona propietaria que exprese su disconformidad con la proporción de terrenos que le corresponda entregar al agente urbanizador, podrá solicitar el pago en metálico mediante comunicación fehaciente dirigida al agente urbanizador y a la Administración actuante, en el plazo de información pública del proyecto de reparcelación.

5. DEFINICIÓN DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN

El art. 189 del Reglamento contiene la lista de gastos que se consideran gastos de urbanización a efectos de su inclusión en las cuentas de liquidación provisional y definitiva, del mismo modo que lo hacía el art. 113 de la LOUA. Este listado de gastos supone un *numerus clausus*, al permitirse únicamente la adición de otros no previstos en este artículo si son “expresamente asumidos mediante convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa”.

Los gastos incluidos dentro de los gastos de urbanización son los siguientes:

a) El coste de las obras de urbanización comprende el coste de la ejecución material de las obras, además de los gastos generales y beneficio industrial de la empresa urbanizadora o constructora. En este apartado se incluye a su vez un listado de gastos a considerar como coste de las obras de urbanización, que esta vez sí supone un listado abierto, como indica la expresión “incluiría”:

- Obras de vialidad, que comprenden las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas y aparcamientos; construcción y encintado de aceras, y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras.
- Obras de saneamiento, que incluyen las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras en la proporción que corresponda al ámbito de ejecución.
- Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, incluyendo las de captación de ésta cuando sean necesarias y las de distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; de suministro de energía eléctrica, comprendiendo la conducción y la distribución, así como el alumbrado público; los de telefonía y telecomunicaciones; y la canalización e instalación de las redes de gas y de los demás servicios exigidos en cada caso por los instrumentos de ordenación u ordenanzas municipales.
- Obras para el desarrollo de sistemas urbanos de autoconsumo y la utilización de tecnologías de gestión inteligente que optimicen el funcionamiento y usos de los recursos de acuerdo con la normativa de aplicación.
- Las infraestructuras de transporte público que se requieran, en el caso de las actuaciones no colindantes al suelo urbano existente, para una movilidad sostenible.
- Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, parques y jardines y vías públicas.
- Cuando así se prevea expresamente en el instrumento de ordenación y conforme al régimen previsto a ejecutar o en el sistema de actuación previsto para su desarrollo y ejecución, las obras de infraestructuras y servicios exteriores a la unidad de ejecución o ámbito de actuación que sean precisas, tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad o ámbito a las redes generales municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas todo ello cuando así proceda conforme al régimen de las distintas clases del suelo. También quedarán comprendidos dentro de los costes de obras de urbanización las obras precisas para la conexión del ámbito de la actuación de transformación con los sistemas generales de vías públicas y servicios urbanos existentes y previstos o, en su defecto, con las redes municipales de vías públicas y servicios urbanos.
- Las de urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el instrumento de ordenación urbanística.

b) Gastos de honorarios profesionales del instrumento de ordenación que establezca la ordenación detallada, de los instrumentos de ejecución y de la dirección técnica de las obras de urbanización y de sus instrumentos de evaluación ambiental. Estos gastos también incluirán los que se puedan producir por levantamientos topográficos y planimetría digitalizada.

c) Gastos de gestión del sistema, que serán analizados en el apartado siguiente.

d) Indemnizaciones que procedan en favor de los propietarios o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución del instrumento de ordenación, o a plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste, así como el coste de la demolición de estos. También se incluirán las indemnizaciones por la extinción de servidumbres prediales o derechos de arrendamiento incompatibles con el instrumento de ordenación.

e) Los gastos derivados de la garantía para la ejecución de las obras de urbanización prevista en el artículo 195.

f) Los costes que resulten imputables para dar cumplimiento a los derechos de realojo y retorno legalmente preceptivos.

g) Gastos derivados de actuaciones notariales y registrales.

Por tanto, estos gastos serán los únicos a incluir en las cuentas de liquidación provisional definitiva, para ser sufragados por los propietarios mediante el pago de las liquidaciones correspondientes de cuotas de urbanización.

6. GASTOS DE GESTIÓN DEL SISTEMA

Con anterioridad, la LOUA únicamente determinaba en los arts. 123 y 129, referidos respectivamente a los sistemas de cooperación y compensación, que “los gastos de gestión del sistema no podrán ser superiores al diez por ciento de los gastos previstos para la urbanización”.

Lo escasa regulación de los gastos generales ha ocasionado resoluciones judiciales dispares respecto a los requisitos para que los mismos sean válidamente liquidados a los propietarios de los sistemas de actuación por cooperación. Así, podemos encontrar, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 14054/2010 de 21

de diciembre de 2010, en la que se confirmó la validez de los gastos gestión calculados simplemente como un 10% de los gastos de urbanización, sin justificación concreta de dichos gastos, de forma coherente con que la propia LOUA no lo exigiera:

“En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), relativo a las características del sistema de actuación por cooperación, en este sistema los propietarios abonan los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan (apartado 1.A).c); sin que los gastos de gestión del sistema puedan ser superiores al diez por ciento de los gastos previstos para la urbanización (apartado 2).

La previsión sobre gastos de urbanización y de gestión se contemplan en nuestro caso en el Informe de 29-10-2007 emitido por el Arquitecto municipal (doc. 3 del expediente administrativo). De acuerdo con el mismo los gastos de urbanización ascienden a un total de 9.884.802 euros, desglosándose en los siguientes conceptos: 1. Planeamiento 329.000 euros; 2. Ejecución Urbanización (incluye GG y BI) 6.692.772 euros; 3. Aportación a los SSGG. 2.792.278 euros; y 4. Convenio con Endesa- Sevillana: 70.752 euros. A estos costes de urbanización se añaden los de gestión que de acuerdo con el artículo 123.2 LOUA se fijan en el 10 % de los de urbanización (988.480 euros), alcanzándose así la suma final de 10.873.282 euros

Así las cosas es indudable que la fijación en el 10% del porcentaje correspondiente a los gastos de gestión encuentra su amparo legal en la normativa referenciada al ajustarse a la limitación porcentual que en ella se contemplan.”

En el otro extremo nos encontraríamos la jurisprudencia que ha venido exigiendo la adecuada justificación de los gastos de gestión, aunque no se exigiese por la LOUA, como la Sentencia del Tribunal Superior de Andalucía 4984/2020 de 17 de febrero de 2020, en la que se anulan las cuantías liquidadas por el Ayuntamiento de Estepona por gastos de gestión a pesar de provenir su cálculo de informes estimando las horas empleadas por el personal del Ayuntamiento y su coste:

“Tras analizar el contenido del expediente y la prueba obrante en autos, la Sala concluye que esta partida igualmente debe ser excluida de la cuenta de liquidación. Sin cuestionar en modo alguno que el artículo 123 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía faculta a la Administración, cuando el sistema de actuación sea el de cooperación, a reclamar el abono no solo de los gastos de urbanización, sino igualmente los de gestión del sistema (ni que estos pueden llegar a ascender hasta al diez por ciento de los previstos para la urbanización); el

ejercicio de tal posibilidad no puede estar exenta del debido control. Para ello resulta imperativa la motivación y justificación de tales partidas, debiendo incluirse en el expediente la correspondiente documental que respalde la correspondencia de aquellas con los gastos en los que efectivamente incurrió la Administración por tal motivo. En el supuesto enjuiciado ya no solo no figura tal justificación en el expediente (impidiendo, de esta forma, que los propietarios pudieran comprobar si la correspondencia apuntada se verificaba o no), sino que la incorporada al procedimiento judicial (un informe fechado más de un año después de la aprobación del proyecto en cuya cuenta de liquidación ya se incluían tales gastos) carece del rigor necesario para entender suficientemente motivada la partida referida. Así, y en primer lugar, el mismo se confecciona por el Ingeniero de Caminos Municipal, cuando el contenido del mismo habría exigido un informe del Área de Recursos Humanos o Personal del Consistorio (al versar sobre las tareas desempeñadas en cierto periodo personal por personal municipal o -no se aclara convenientemente- una empresa municipal -en cuyo caso debiera ser tal empresa quien hubiese realizado el informe.-). Por otra parte, y en segundo lugar, el mismo no solamente es estimativo-al reflejarse en aquel unos porcentajes correspondiente a la jornada laboral de los empleados a los que se alude-, sino que tal estimación se encuentra huérfana de toda explicación o referencia en algún dato objetivo (a.e. número horas invertidas en función de las gestiones acometidas, exponiendo someramente aquellas). Por último, y en tercer lugar, no se contiene una explicación ni tan siquiera somera de la razón por la que se alcanza la cifra finalmente incluida en la cuenta partiendo de las cantidades reflejadas en dicho cuadro. [...] En definitiva, y a la vista de lo anteriormente expuesto, se concluye que la partida referida carece de la imprescindible justificación, razón por la que aquella debió ser excluida.”

El Reglamento en su art. 189 establece por primera vez una regulación más detallada de los gastos de gestión. Ahora sí se exige expresamente por su apartado 3 que los gastos de gestión del sistema de actuación se encuentren justificados además de que no excedan del 10 por ciento del total de los gastos de urbanización, regulación que se completa con el listado de gastos que el apartado 1.c) incluye expresamente como gastos de gestión, y que son los siguientes:

- Gastos de honorarios profesionales originados, en general, por la gestión jurídica y técnica de la actuación, así como de administración, contabilidad y asesoramiento fiscal.
- Gastos derivados de la tramitación administrativa de los instrumentos de ejecución, incluyendo las publicaciones que sean de aplicación.

- Gastos derivados de las tasaciones y valoraciones preceptivas.
- Gastos de constitución, incluso notariales, y de gestión de las entidades colaboradoras.

Nótese cómo entre los gastos de este listado no se encuentra el gasto del personal propio de la Administración que resulta nada despreciable en la gestión de una urbanización mediante el sistema de cooperación, y que fue precisamente el objeto de la Sentencia citada anteriormente. Al mencionar únicamente el gasto en honorarios profesionales respecto a la gestión jurídica, técnica, de administración y contabilidad, queda patente que este listado no está pensando en los sistemas de actuación por cooperación ejecutados por gestión directa.

Sin embargo, este olvido no debe impedir el cobro del gasto de personal público dentro de los gastos de gestión. Tal y como se deriva del propio precepto, el listado contenido en el art. 189.1.c) no es un *numerus clausus*, por lo que será posible la imputación de los gastos del personal propio de la Administración empleados en la gestión de las obras de urbanización siempre que se justifique adecuadamente los mismos. A tenor de la STSJA 4984/2020 anteriormente citada, dicha justificación no podría hacerse de forma meramente estimativa, lo cual obliga a la llevanza de alguna forma de registro documental de las horas dedicadas por cada empleado público.

7. AFECCIÓN LEGAL DE LOS TERRENOS AL PAGO DE LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN

La afección legal de los terrenos al pago de las cuotas de urbanización, supone, junto a la subrogación de derechos y deberes del nuevo propietario, establecido en el art. 27.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, un mecanismo de indudable valor como garantía del cobro de las cuotas de urbanización, pero para que la misma sea efectiva se requiere conocer adecuadamente sus requisitos y que la Administración sea diligente con los plazos establecidos.

La afección real se encuentra establecida en el TRLSYRU (art. 14.1.d) y en la LISTA (art. 92.3.d), al igual que lo establecían las leyes precedentes, y se desarrolla en el Reglamento de desarrollo de la LISTA en su art. 161.1.c). titulado Efectos jurídico reales de la aprobación del proyecto de la reparcelación:

“1. El acuerdo aprobatorio de la reparcelación o, en su caso, ratificación por la Administración actuante producirá, entre otros efectos, los siguientes:[...]”

d) Afectar registralmente las fincas resultantes al cumplimiento de las correspondientes obligaciones y deberes urbanísticos. [...]

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.

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 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.”

Este precepto establece como novedad la exigencia de la recepción de las obras de urbanización para la cancelación anticipada de la afección, siendo las demás disposiciones concordantes con la normativa hipotecaria que regula la materia, y que encontramos en los artículos 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. En el art. 19.1 se establece la caducidad de la afección en los siguientes términos:

“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.”

La afección real inscrita en el registro de la propiedad tiene carácter preferente frente a cualquier otra carga inscrita con anterioridad, alterándose por tanto el principio

de prioridad registral, tal y como expresamente establecen tanto el art. 126.2 del Reglamento de Gestión Urbanística como en el art. 19 del RD 1093/1997. Pero de acuerdo con la doctrina establecida por la Dirección General de los Registros y el Notariado¹ para que sea efectiva esa preferencia frente a otras cargas, es necesario que la Administración actuante haya inscrito en el registro de la propiedad anotación preventiva de embargo antes de que se produzca la caducidad de la afección.

Por tanto, para garantizarse el cobro de las cuotas de urbanización en los sistemas de cooperación, la Administración debería finalizar las obras y aprobar la liquidación definitiva de las mismas en un plazo, por ejemplo, de 5 o 6 años desde la inscripción en el registro de la propiedad de la reparcelación y liquidación provisional, para que así restase un periodo de 1 o dos años de vigencia registral de la afección que permitiesen que la recaudación ejecutiva llegase a la anotación preventiva de embargo antes de la caducidad de la misma. Cualquier retraso sobre esa fecha haría inviable esta preferencia sobre el resto de cargas.

Sin embargo, si la actuación de la Administración no tuviera la diligencia necesaria, es necesario puntualizar que también es doctrina de la DGRN² desvincular la caducidad de la constancia registral de la afección real, de la propia afección real en sí, que no está sometida a plazo legal alguno. Es decir, transcurrido dicho plazo, decae la preferencia absoluta frente a cualquier carga, pero no la obligación legal del propietario de abonar los costes de urbanización.

Este plazo de caducidad, además, no puede ser prorrogado, si bien la DGRN³ ha admitido una nueva inscripción de la afección real por otros 7 años si se produce una modificación de la liquidación provisional: “Ahora bien, como señala la registradora en su nota, nada obsta para que en caso de producirse una modificación del proyecto de urbanización con el consiguiente acuerdo de aprobación de retasación de cargas que implique modificación de la reparcelación inscrita, pueda extenderse una nueva nota de afección, siempre que el correspondiente proyecto cumpla las reglas generales previstas al efecto, entre ellas la notificación a los eventuales adquirentes posteriores de los terrenos afectados.”

Curiosamente, el Reglamento de desarrollo de la LISTA prevé en su art. 232.3.b) esta actualización, aunque solo la contempla la solicitud del agente urbanizador.

¹ Resolución DGRN de 1 de octubre de 2013

² Resolución DGRN de 31 de enero de 2014

³ Resolución DGRN de 26 de mayo de 2014

8. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de que pudieran existir razones de diversa índole para la utilización del sistema de actuación por compensación, resulta indudable que su uso supone el traslado de riesgos patrimoniales hacia la Administración actuante que no se produce con el uso de los sistemas de compensación ni expropiación. Por ello, su elección debería ser motivada en los instrumentos de planeamiento en base a las concretas circunstancias que concurran en cada sector, siendo totalmente desaconsejable como opción generalizada. Por su parte, la regulación resultante de la LISTA y su Reglamento de desarrollo no alteran sustancialmente esta circunstancia, pero contribuyen a la seguridad jurídica al dotar al ordenamiento jurídico andaluz de un cuerpo normativo completo y actualizado respecto al urbanismo.

9. BIBLIOGRAFÍA

CANO CUELI, María José. *Las cuotas de urbanización: problemas para su recaudación*. (Instituto de Derecho Local UAM, 2017)