

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**18516** *Resolución de 10 de octubre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Nules n.º 3, por la que se deniega la inscripción de una certificación de acta de adjudicación de bienes y mandamiento de cancelación de inscripciones y anotaciones posteriores no preferentes expedidos en expediente administrativo de apremio que se instruye contra una sociedad mercantil.*

En el recurso interpuesto por doña R. M. F. A., coordinadora de ejecutiva del Servicio Provincial de Gestión Inspección y Recaudación de la Diputación de Castellón, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Nules número 3, don Alberto Manuel Adán García, por la que se deniega la inscripción de una certificación de acta de adjudicación de bienes y mandamiento de cancelación de inscripciones y anotaciones posteriores no preferentes expedidos en expediente administrativo de apremio que se instruye contra una sociedad mercantil.

#### Hechos

I

En certificación del acta de adjudicación de bienes extendida en el expediente administrativo de apremio que se instruye contra «Nuevas Prioridades, S.L.», obligada al pago, con respecto al Ayuntamiento de Moncofa, por el concepto de cuotas de urbanización, después de referirse los trámites previos a la subasta, constaba que, mediante proposición, acordada por unanimidad de todos los miembros de la Mesa de Subasta celebrada en el Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado entre los días 19 de febrero y 11 de marzo de 2021, se declaró la misma desierta y se acordó que por parte del Ayuntamiento de Monfofa se propusiera al agente urbanizador la adjudicación de los inmuebles subastados en pago de las deudas existentes. Posteriormente, por parte del agente urbanizador «Gescal Urbanismo, S.L.U.» se aceptó la adjudicación mediante escrito firmado por su administrador, don J. L. B. A., emitido el día 23 de julio de 2021, remitido al Ayuntamiento de Moncofa por Sede Electrónica y que, a su vez, el Ayuntamiento remitió al Servicio Provincial de Gestión, Inspección y Recaudación de la Diputación de Castellón por medio de Sede Electrónica.

II

Presentada la anterior documentación en el Registro de la Propiedad Nules número 3, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos y fundamentos de Derecho.

1. Se trata de la ejecución por la vía de apremio de la afección urbanística al saldo resultante de la cuenta de liquidación.

Esta afección fue inscrita por un importe de 30509,49€. Se manifiesta en el documento que este importe inscrito se debió a un error, Debiendo haberse inscrito por un importe de 155.294,29€, cuando del título reparcelatorio resulta exactamente dicha cantidad, ello sin perjuicio de que los asientos del registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales.

Por tanto, parece ser que al redactarse y aprobarse el proyecto reparcelatorio se debió cometer un error.

2. El procedimiento se sigue por una cantidad notoriamente superior a la afección inscrita, concretamente por un montante global de 154.231,55.

3. Debemos entender que la figura de la afección urbanística al saldo resultante de la cuenta de liquidación es una figura extraordinariamente especial en nuestro ordenamiento jurídico, ya que supone que una carga que nace con posterioridad pasa a tener preferencia sobre las cargas ya inscritas con anterioridad.

Es por ello el contenido del artículo 19 del RD 1093/1997, de 7 de julio, que establece la posibilidad por parte de los titulares de cargas posteriores de pagar la cantidad apremiada y subrogarse en la posición del Administración, único supuesto que establece la legislación de subrogación en la posición de un ente público.

Por tanto, el importe reclamado por la vía de apremio no puede superar el importe de la afección urbanística, ya que se perjudicaría el derecho de los titulares de cargas posteriores a satisfacer exclusivamente dicha cantidad y subrogarse en la posición de la Administración.

4. Los bienes se sacaron a subasta por un importe de 154.231,45€, pero debido a la no concurrencia de postores, la Administración pretende:

– Subrogar en su posición, en virtud de la cual puede pedir adjudicación por el 75% de su precio, a un ente privado como es el agente urbanizador. Artículo 172 Ley General Tributaria, pese a que el 75% supondría la adjudicación por 120.025,61€, se acuerda la adjudicación a favor del Agente Urbanizador por el importe de 43.939,23€, como si se hubiera ejecutado el apremio por el importe inscrito de la afección urbanística, cuando esto no fue así.

– Pero, no se comprende por este registrador como pese a ser adjudicado por el importe anterior, solo se certifica que se consignó en el Ayuntamiento el importe de 6976,67€.

5. De todo lo anterior resulta que:

– Se conculcaron los derechos que los titulares de cargas posteriores tenían a que el procedimiento se iniciara exclusivamente por el importe de la afección urbanística, y poder consignar la misma ocupando la posición de la Administración actuante.

– El artículo 28.2 de la Ordenanza general de gestión, inspección y recaudación de los ingresos de derecho público de la Diputación de Castellón no legitima subrogar en la posición de posible adjudicatario de la parcela al agente urbanizador. Debe ser el Ayuntamiento el adjudicatario.

Artículo 18 de la Ley Hipotecaria.

Y por considerarlo un defecto subsanable se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado.

No se toma anotación preventiva por defectos subsanables por no haberse solicitado.

Contra esta decisión (...).

Nules, a veintidós de febrero del año dos mil veintidós.–El Registrador de la Propiedad, Fdo.: Alberto Adán García.»

Posteriormente, subsanados algunos de los defectos, fue objeto de nueva nota de calificación del siguiente tenor:

«El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Doña M. T. M. S., el día 08/02/2022, bajo el asiento número 1404, del tomo 168 del Libro Diario y número de entrada 601, que corresponde al documento otorgado por el Servicio Provincial De Gestión, Inspección y Recaudación

de la Diputación Provincial de Castellón, con el número 3918B/2013, de fecha 19/11/2021, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos y fundamentos de Derecho:

Aportada documentación por parte del Servicio Provincial de Gestión, Inspección y Recaudación de la Diputación Provincial de Castellón, con la finalidad de subsanar los defectos contenidos en la nota de calificación resulta los siguiente:

– En relación a los defectos señalados con los números 1, 2 y 3 de la nota de calificación:

La entidad actuante certifica que, efectivamente, al darse cuenta del error producido en la tramitación en cuanto al importe de la afección real al cumplimiento de los gastos de la cuenta de liquidación provisional, se produjo una nueva notificación a los titulares de cargas posteriores, a los efectos de lo previsto en el artículo 19 del RD 1093/1997, de 7 de Julio. Por tanto, el defecto señalado en estos tres puntos se entendería subsanado.

– En relación al punto 5.º de la nota de calificación:

Tras las aclaraciones aportadas en el documento subsanatorio presentado cabe señalar como defecto subsanable el siguiente: No se ha consignado por el adjudicatario a disposición de los acreedores posteriores la cantidad que excede de 30.509,49€. Confunde la Administración firmante cuáles son los efectos de la afección real urbanística en el Registro de la Propiedad. La afección real puede inscribirse como garantía de la cuenta de liquidación provisional o definitiva, en su caso. Al estar inscrita como afección real en garantía de la cuenta de liquidación provisional, simplemente se fija un límite económico a dicha garantía, precisamente por su carácter excepcional en nuestro ordenamiento jurídico, ya que goza de preferencia, hasta dicho importe, respecto de cargas reales que habían accedido al Registro con anterioridad.

Pretende la administración actuante entender esta afección real como un límite “indicativo”, al que habría que sumar los recargos, intereses y costas.

Estos recargos, intereses y costas, como tiene declarado el tribunal Supremo, también forman parte de la obligación exigida, pero se confunde la Administración cuando pretende, sin embargo, no tenerlos en cuenta respecto al límite que supone la cantidad fijada como afección real, que supondrá un tope, no en cuanto en su exigibilidad, pero sí en cuanto a su prioridad respecto a cargas posteriores.

La confusión, en este supuesto, nace de un posible error cometido en el proyecto de parcelación, que motiva que el procedimiento se inicie por unas cuantías notoriamente superiores al importe de la afección real.

Por tanto, si la cantidad exigida hubiera sido inferior a los 30.509,49€, dichos intereses, recargos y costas se podrían haber incluido en la preferencia derivada de la afección real hasta la cantidad de 30.509,49€. Pero no es el caso, ya que la adjudicación se produce por el importe 43.939,23€.

Es por ello, que debería consignarse a favor de los acreedores posteriores la cantidad de 13.429,74€, que es la diferencia entre ambas cantidades.

– En relación al punto 6.º de la nota de calificación:

Respecto del primer apartado me he referido anteriormente al entender acreditado con la aclaración que sí que se realizó la notificación del artículo 19 RD 1093/1997, de 7 de Julio, a los acreedores posteriores, por lo que quedaría subsanado.

Respecto del segundo apartado, entiendo que se trata de un defecto insubsanable, en cuanto que la legislación aplicable (artículo 28.2 de la ordenanza general de gestión, inspección y recaudación de los ingresos de derecho público de la Diputación de Castellón, artículo 172 Ley general tributaria) no legitima subrogar en la posición de

posible adjudicatario de la parcela al agente urbanizador. Sólo puede ser el Ayuntamiento el adjudicatario de la parcela en el caso de falta de postores.

Por todo lo expuesto, los defectos no subsanados son:

1. No es posible subrogar en la posición de posible adjudicatario de la parcela al agente urbanizador. Sólo puede ser el Ayuntamiento el adjudicatario de la parcela en el caso de falta de postores.
2. debe consignarse a favor de los acreedores posteriores la cantidad de 13.429,74€.

Artículo 18 de la Ley Hipotecaria.

Y por considerarlo un defecto se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado.

No se toma anotación preventiva por defectos subsanables por no haberse solicitado.

Contra esta decisión (...).

Nules, a veintinueve de marzo del año dos mil veintidós. El Registrador de la Propiedad, Fdo: Alberto Adán García».

Finalmente, subsanado el segundo de los defectos subsistentes, fue objeto de una última nota de calificación y del siguiente tenor:

«Conforme al artículo 18 de La Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Don/Doña M. S. M. T., el día 08/02/2022, bajo el asiento número 1404, del tomo 168 del Libro Diario y número de entrada 601, que corresponde al documento otorgado por el notario de Castellón Servicio Provincial de Gestión, Inspección y Recaudación, con el número 39180B/2021 de su protocolo, de fecha 19/11/2021, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes:

Hechos:

Presentada documentación subsanatoria por parte de la Diputación Provincial de Castellón, se subsana el defecto señalado en el número 2 de la anterior nota de calificación, relativa a la necesidad de consignar el importe señalado en la misma.

No es posible la subsanación del defecto señalado en el n.º 1 de la nota de calificación anterior por ser un defecto insubsanable.

Fundamentos de Derecho:

Los mismos señalados en las anteriores notas de calificación. Artículo 18 de la Ley Hipotecaria.

Y por considerarlo un defecto subsanable se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado. No se toma anotación preventiva por defectos subsanables por no haberse solicitado.

Contra esta decisión (...).

Nules, a trece de mayo del año dos mil veintidós.–El Registrador de la Propiedad, Fdo.: Alberto Adán García.»

## III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad accidental de Oropesa del Mar número 1, doña María José Baró Zarzo, quien, el día 8 de junio de 2022, se limitó a la confirmación de la calificación sustituida.

## IV

Contra la anterior nota de calificación, doña R. M. F. A., coordinadora de ejecutiva del Servicio Provincial de Gestión Inspección y Recaudación de la Diputación de Castellón, interpuso recurso el día 11 de julio de 2022 en base a las siguientes:

«Consideraciones:

Primera. Legislación aplicable.

La legislación urbanística de aplicación en este caso es la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, (LUV), derogada a fecha de hoy por la Disposición Derogatoria única del 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 y ello en virtud de la disposiciones transitorias primera y segunda, de la citada Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje que establece un régimen transitorio para los procedimientos iniciados con anterioridad a las Leyes 5/2014, de 25 de julio, Ley 1/2019 de 5 de febrero o la ley 9/2019 de 23 de diciembre.

Las providencias que inician los procedimientos de apremio, objeto de la anotación solicitada, se dictaron en fecha, 14 de abril de 2014 y 11 de agosto de 2014, por lo que, la información sobre la gestión urbanística a realizar se produjo, necesariamente en una fecha anterior al inicio de procedimiento de apremio que nos ocupa, siendo, por lo tanto, la legislación urbanística de aplicación en este caso la LUV, como ya se ha indicado, y ello en virtud de las disposiciones que a continuación se transcriben.

Disposición transitoria primera. Régimen transitorio de los procedimientos iniciados con anterioridad a la Ley 5/2014, de 25 de julio.

Los instrumentos de planeamiento, programación, gestión urbanística, reparcelación y expropiación por tasación conjunta, así como las declaraciones de interés comunitario y las actuaciones territoriales estratégicas que hubiesen iniciado su información pública antes del 20 de agosto de 2014, se seguirán tramitando conforme a la legislación anterior. No obstante, su promotor o promotora podrá optar por reiniciar su tramitación acogándose a las disposiciones del presente texto refundido, o proseguirla conforme a ella cuando los trámites ya realizados sean compatibles con la misma. “(...)”

Disposición transitoria segunda. Régimen transitorio de los procedimientos iniciados con anterioridad a la Ley 1/2019, de 5 de febrero, o a la Ley 9/2019, de 23 de diciembre.

1. Los instrumentos de planeamiento, programación, gestión urbanística, reparcelación y expropiación por tasación conjunta, así como las declaraciones de interés comunitario y las actuaciones territoriales estratégicas que hayan iniciado su información pública con anterioridad al 8 de febrero de 2019, fecha de entrada en vigor de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, o con anterioridad al 1 de enero de 2020, fecha de entrada en vigor de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, se continuarán tramitando conforme a la legislación en vigor con anterioridad a cada una de esas fechas. Sin embargo, quien los promueve podrá optar por reiniciar su tramitación acogéndose a las disposiciones de las nuevas leyes, o proseguirla conforme a ellas cuando los trámites ya realizados sean compatibles. “(...)”

Segunda. Procedimiento de apremio.

La LUV establece que en caso de impago de las cuotas de urbanización habrá que acudir al apremio sobre la finca correspondiente por la Administración actuante y a favor del urbanizador.

Concretamente El art. 181.3 de la LUV dispone “3. El impago de las cuotas dará lugar a la ejecución forzosa de su liquidación a través de la administración actuante y en beneficio del urbanizador, por medio de apremio sobre la finca afectada. La demora en el pago meritara a favor del urbanizador, el interés legal del dinero y los gastos acreditados que genere la cobranza de impago. Incurrirá en mora la cuota impagada al mes de la notificación de la resolución que autorice el cobro inmediato”.

Por otro lado, cabe recordar que para el procedimiento de ejecución se estará a lo dispuesto en el artículo 172.1 de la Ley General Tributaria en cuanto que “la enajenación de los bienes se realizará mediante subasta, concurso o adjudicación directa, en los casos y condiciones que se fijen reglamentariamente”.

Por su parte las condiciones reglamentarias se regulan por el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005 de 29 de julio (artículos 70 y siguientes), en adelante RGR, estableciendo el artículo 74,3 que “si la garantía consiste en hipoteca, prenda u otra de carácter real” constituida por o sobre bienes o derechos del obligado al pago susceptibles de enajenación forzosa, se procederá a enajenarlos por el procedimiento establecido en este reglamento para la enajenación de bienes embargados o de naturaleza igual o similar.

En el caso que nos ocupa, una afección urbanística, nos encontramos ante una garantía de carácter real sobre un bien inmueble del deudor.

El artículo 109.1 del RGR señala que cuando en el procedimiento de enajenación (...) no se hubieran adjudicado alguno (...) de los bienes embargados, el órgano de recaudación competente podrá proponer de forma motivada al órgano competente su adjudicación a la Hacienda pública en pago de las deudas no cubiertas.

Tercera. El supuesto que nos ocupa.

La calificación negativa de D.<sup>a</sup> María José Baró Zarzo se limita a confirmar en su integridad la calificación desfavorable de 13 de mayo extendida por D. Alberto Adán García, que fundamenta su negativa, para proceder a la inscripción solicitada, en el hecho de no estar legitimado el agente urbanizador para subrogarse en la posición del Ayuntamiento como adjudicatario del bien objeto de inscripción y de esta controversia.

Sin embargo, la reclamación de las cuotas de urbanización son por cuenta de un tercero, el agente urbanizador, distinto de la Administración actuante, por lo que, es cuestión pacífica que en estos casos, llegado el momento de la ejecución si esta quedara desierta, la administración ejecutante le proponga al responsable de la actuación urbanizadora que ha instado la ejecución de la afección, la adjudicación del bien en pago de la deuda, opción que le permitirá a éste decidir si se adjudica el bien, o descarta esta opción quedando expedita la vía civil para la reclamación de la cantidad adeudada, ya que, como ya se ha dicho, es la legislación urbanística la que arbitra esta posibilidad a modo de privilegio para el cobro de las cuotas de urbanización adeudadas.

El agente urbanizador no se subroga en la posición del Ayuntamiento adjudicatario, como afirma la registradora, sino que este último es quien le ofrece la finca subastada en pago del importe adeudado. Y esto es así, puesto que los importes recaudados en vía de apremio por cuotas de urbanización, por el Ayuntamiento, responden a un privilegio que la legislación urbanística concede al agente urbanizador para el cobro de las cuotas adeudadas. Siendo el agente urbanizador el acreedor del crédito recaudado y no la Administración recaudadora.

En el mismo sentido se han pronunciado las sentencias que a continuación se citan y que, ambas en su fundamento jurídico cuarto, legitiman al Agente Urbanizador para ser adjudicatario de los bienes que se regulan en el artículo 109 del RGR, respecto de la Hacienda Pública.

1. Sentencia número 22 de 16 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Primera, en el recurso de apelación 246/2018, que en el fundamento de derecho cuarto establece literalmente:

"(...) El bien inmueble propiedad de la demandante no fue tampoco finalmente adjudicado a través del sistema de adjudicación directa. A la vista del expediente, queda claro que se anunció por edictos el inicio del mismo pero que no hubo interesados, por lo que la adjudicación se llevó a cabo en aplicación del artículo 109 del Reglamento General de Recaudación. No nos hallamos, como sostiene la parte recurrente, ante una adjudicación a favor de un tercero, sino del propio acreedor de la deuda, el agente urbanizador. Hay que tener en cuenta que nos hallamos ante una ejecución de cuotas urbanísticas de las cuales es acreedor el agente urbanizador pero que ejecuta la administración actuante. En estas circunstancias, la posición del agente urbanizador es equivalente a la prevista en el artículo 109 para la Hacienda Pública, por lo que la adjudicación se lleva a cabo a favor de aquél en su calidad de acreedor."

2. La sentencia número 425, de fecha 18 de mayo de 2016 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Sala de lo Contencioso, sección primera de Valencia en su fundamento jurídico cuarto, establece literalmente:

"(...) Aunque el beneficiario del procedimiento de apremio iniciado por la Administración es el agente urbanizador, lo cierto es que la facultad recaudatoria corresponde a la Administración. Esto es, aun cuando los servicios recaudatorios de la Administración llevarían a cabo la incoación y la tramitación del procedimiento de apremio, art. 138 LGT y art. 92 del Reglamento General de Recaudación, lo cierto es que el beneficiario y destinatario final de dicha vía de apremio no sería el Ayuntamiento sino el agente urbanizador."

En este mismo sentido puede consultarse la Resolución de 5 de octubre de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Segovia n.º1, (...) a practicar la cancelación de una hipoteca como consecuencia de un procedimiento de ejecución administrativa. Publicada en el BOE de 3 de noviembre de 2021.

En dicha resolución se pone de manifiesto la adjudicación directa de la finca a una Junta de compensación por haberse declarado desierto el procedimiento de enajenación forzosa por resolución de 19 de diciembre de 2019, sin que se plantee controversia alguna respecto de dicha adjudicación.

A nivel doctrinal, quien quizá en mayor profundidad ha analizado la naturaleza jurídica de esta afección real es el Registrador de la Propiedad Rafael Arnaiz Eguren, quien tiene escrito que, "en las actuaciones urbanizadoras donde la reclamación de los costes de urbanización derivados de la afección urbanística son por cuenta de un tercero, distinto a la Administración actuante, como por ejemplo sería el caso de una junta de compensación o un agente urbanizador, llegado al momento de la ejecución y quedase ésta desierta, la Administración municipal ejecutante ha de proponer al responsable de la actuación urbanizadora que haya instado la ejecución de la afección, la adjudicación del bien en pago de la deuda; opción que le permitirá a éste decidir si se adjudica el bien, o, en caso contrario, descartar esta opción".

A mayor abundamiento se quiere señalar que el adjudicatario ha interpuesto un recurso contencioso administrativo contra esta Administración, porque entiende que la adjudicación ha de realizarse gratuitamente, es decir, sin abonar el precio de gestión que ahora se le exige, sin que el juzgado haya hecho ningún pronunciamiento negativo respecto de la adjudicación directa realizada.

Solicita:

Se acuerde estimar el presente recurso y se revoque la calificación impugnada procediendo a la inscripción solicitada a favor del agente urbanizador.»

V

El registrador de la Propiedad emitió informe confirmando su nota de calificación y formó expediente que elevó a esta Dirección General.

### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1.3.º y 20 de la Ley Hipotecaria; 99 del Reglamento Hipotecario; 18.6 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; 163.1 y 181 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, derogada a fecha de hoy por la disposición derogatoria única del 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; 8; 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; las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1990, 24 de mayo de 1994, 11 de octubre de 2002, 19 de julio de 2007, 23 de junio de 2010, 15 y 21 de julio de 2014 y 23 de julio de 2015, la sentencia de 16 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera; y 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 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 y 5 de octubre de 2021.

1. El presente recurso tiene como objeto una certificación del acta de adjudicación acordada en procedimiento de ejecución por la vía de apremio de la afección urbanística al saldo resultante de la cuenta de liquidación. En virtud de la citada acta, se adjudica la finca registral 28.940 al agente urbanizador «Gescal Urbanismo, S.L.U.», en calidad de acreedor de la deuda que había dado lugar al apremio (gastos derivados de proceso de urbanización), una vez quedó desierta la subasta inicial.

En el historial de dicha finca consta extendida anotación letras A y B con fecha 2 de febrero de 2015 y practicadas en virtud de diligencia de embargo de 2 y 23 de octubre de 2014 en reclamación de cuotas de urbanización, prorrogadas con fecha 7 de septiembre de 2018.

El único defecto que se recurre, después de la previa subsanación de otros observados en las sucesivas notas de calificación emitidas, consiste en que a juicio del registrador el único adjudicatario de la finca debe ser la Administración actuante, esto es el Ayuntamiento, sin que pueda subrogarse en la posición de posible adjudicatario de la parcela al agente urbanizador.

La recurrente opone que el agente urbanizador no se subroga en la posición del Ayuntamiento adjudicatario, sino que es este último quien le ofrece la finca subastada en pago del importe adeudado. Y esto es así, puesto que los importes recaudados en vía de apremio por cuotas de urbanización, por el Ayuntamiento, responden a un privilegio que la legislación urbanística concede al agente urbanizador para el cobro de las cuotas adeudadas, siendo el agente urbanizador el acreedor del crédito recaudado y no la Administración recaudadora.

2. Antes de entrar en el fondo del recurso deben hacerse dos consideraciones relativas al hecho de haberse solicitado calificación sustitutoria.

Por un lado, que la calificación sustitutoria no puede ser entendida por la registradora sustituta como un mero trámite que quepa despachar, sin más, confirmando la calificación inicial, como sucede en este caso, ya que en ese supuesto se estaría produciendo un resultado contrario al pretendido por la norma.

Debe recordarse que la calificación sustitutoria no es un recurso de clase alguna, sino que es una auténtica calificación en sustitución de la que efectúa el titular del Registro, porque el legitimado para instar ésta no está conforme con la inicialmente efectuada. En este sentido, es claro el artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria que, en ningún momento, dispuso la calificación sustitutoria como un recurso impropio que se presenta ante otro registrador, sino como un medio de obtener una segunda calificación.

Por ello, esta calificación sustitutoria, como tal, debe cumplir todos y cada uno de los requisitos de fondo y forma establecidos en la legislación hipotecaria, bien que limitada a los defectos señalados por el registrador sustituido, por cuanto no cabe la «reformatio in peius» mediante la ampliación de la calificación con la alegación de nuevos defectos por el registrador sustituto (cfr. artículo 19 bis, reglas cuarta y quinta, de Ley Hipotecaria).

Por otro, que, como ha reiterado este Centro Directivo, del mismo modo que no puede el registrador sustituto añadir nuevos defectos a los inicialmente apreciados por el sustituido, sino que su calificación debe ceñirse a los defectos planteados y a la documentación aportada inicialmente, tampoco su eventual calificación negativa puede ser objeto de recurso, sino que en tal caso devolverá el título al interesado a los efectos de interposición del recurso frente a la calificación del registrador sustituido ante esta Dirección General, el cual deberá ceñirse a los defectos señalados por el registrador sustituido con los que el registrador sustituto hubiere manifestado su conformidad (cfr. artículo 19 bis, regla quinta, de la Ley Hipotecaria).

En el presente caso la registradora sustituta ha confirmado la calificación del registrador sustituido por lo que aun cuando el recurso presentado se interpone, según resulta del escrito de interposición, contra la calificación sustitutoria, la presente resolución, conforme al precepto legal señalado, debe limitarse a revisar la calificación sustituida, única legalmente recurrible.

3. En relación con el análisis del único defecto que es objeto de recurso, ha de comenzarse recordando que la aprobación definitiva del proyecto de equidistribución da lugar al nacimiento de las fincas de resultado que, desde ese mismo momento, se afectan al pago de los gastos de urbanización en la proporción que individualmente les corresponda.

El artículo 18.6 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, establece: «Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación».

Por su parte, el artículo 65.1.a) del mismo Real Decreto Legislativo 7/2015, establece: «Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad: a) Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones».

Para la efectividad de dicha afección el Real Decreto 1093/1997, reguló su constancia registral en sus artículos 19 y 20.

La naturaleza del crédito urbanístico y de su garantía real, en la terminología utilizada por la legislación urbanística ha sido, y sigue siendo objeto de una amplia discusión

doctrinal. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido perfilando la configuración de dichas figuras. En este sentido son fundamentales las Sentencias de 15 y 21 de julio de 2014 y 23 de julio de 2015.

Concluyen las citadas Sentencias afirmando 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 una hipoteca legal tácita. La constancia registral de la afección marca el momento a partir del cual la preferencia se predica «erga omnes», y se extiende incluso, a cargas anteriores inscritas.

La más reciente Sentencia número 1255/2020 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de fecha 25 de mayo de 2020, que distingue entre la naturaleza de estos créditos y la regulación de la exigencia de las cuotas de urbanización cuando son apremiadas, dice la citada Sentencia:

«(...) las cuotas de urbanización son un ingreso público, pues el urbanismo es un servicio público. Sobre este punto, es ocioso extenderse, pues es algo aceptado y pacífico. Y son ingresos públicos, 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 (artículos 14 y 18 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo). El coste de las obras de urbanización 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. Y así lo decíamos en la sentencia de esta Sala de 31 de octubre de 2017, rec. 1812/2016 que la cuota de urbanización tenga carácter público: “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 ni, en palabras de la reciente Ley General Tributaria 58/2003 (artículo 4) su fin primordial es obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, ni son instrumentos de la política económica general, sino que las abonan los propietarios en cumplimiento de una obligación legal urbanística, la de costear la urbanización del sector en el que se encuentran sus fincas, que forma parte del Estatuto urbanístico de la propiedad del suelo ( artículos 14 y 18 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo). Su fundamento jurídico se encuentra el principio de afección de las plusvalías generadas por la actuación urbanística al coste de las obras de urbanización; constituyen una carga finalista en cuanto que su importe queda afectado a un fin y destino concreto; tienen carácter obligatorio y no pueden ser objeto de exenciones, bonificaciones, ni límites cuantitativos (como ocurre con las contribuciones especiales). Por otro lado, si tuviera naturaleza tributaria les sería aplicable el Principio de Reserva de Ley recogido en el artículo 10, a) de la LGT 230/1963, y hoy en el 8 de la actual LGT 58/2003, 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”.

Distinta es la regulación de la exigencia de las cuotas de urbanización cuando son apremiadas y se inicia la recaudación en vía ejecutiva. Artículo 127.4 del Reglamento de Gestión Urbanística. A partir de este momento, y conforme a lo resuelto, entre otras, en

la sentencia citada dicha recaudación se rige por la normativa tributaria, artículos 163 y siguientes LGT. Como sucede, por ejemplo, con las multas de tráfico.»

4. Respecto de la legislación urbanística aplicable, es la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, derogada a fecha de hoy por la disposición derogatoria única del 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, y ello en virtud de la disposiciones transitorias primera y segunda, de la citada ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, que establece un régimen transitorio para los procedimientos iniciados con anterioridad a la Ley 5/2014, de 25 de julio, Ley 1/2019 de 5 de febrero o la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, dadas las fechas de las providencias y diligencias de embargo y en consecuencia, de la información sobre la gestión urbanística a realizar se produjo.

Conforme al artículo 163. 1 de la citada Ley 16/2005: «El urbanizador puede ejercer las siguientes facultades: (...) c) Exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación (...) 2. El urbanizador, para percibir de los propietarios el pago de sus retribuciones, ha de presentar ante la administración actuante la acreditación de los gastos generales soportados hasta el momento y, las correspondientes certificaciones parciales de ejecución de obra. Sin perjuicio de ello, el urbanizador puede adelantar al Ayuntamiento propuestas de las cuentas de liquidación provisionales, pero el Ayuntamiento no podrá aprobar su imposición hasta tanto no se verifique la ejecución de la urbanización correspondiente. El Ayuntamiento deberá aprobar las cuotas de urbanización en el plazo de un mes desde la presentación por el urbanizador de la certificación parcial de obra correspondiente. Transcurrido el plazo sin la aprobación, ésta se considerará aprobada por silencio administrativo. Por su parte, los propietarios deberán proceder al pago de las mismas en el plazo de un mes desde que se les notifiquen. El retraso en el cumplimiento de estos dos plazos generará intereses de demora a favor del urbanizador».

Por su parte el artículo 181, «cuotas de urbanización», dispone:

«Cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora se ha de observar las siguientes reglas:

1. Las cuotas de urbanización y su imposición tendrán que ser aprobadas por la administración actuante, sobre la base de una memoria y una cuenta detallada y justificada que se someterá a una audiencia previa de los afectados o se tramitarán junto con el proyecto de reparcelación. El trámite de audiencia puede sustituirse por las actuaciones previstas en el artículo 177.1.c).

2. Una vez aprobado el proyecto de reparcelación, las fincas resultantes sujetas al pago de cuotas de urbanización se afectarán a éste, como carga real a hacer constar en el Registro de la propiedad, por el importe cautelar estipulado en la cuenta de liquidación provisional. El urbanizador podrá solicitar, en cualquier momento posterior, que se practique una nueva afección, en la cuantía que apruebe la administración actuante, hasta cubrir el importe total debido por cuenta de cada finca resultante. Se exceptúa la aplicación de la regla anterior respecto a los débitos que el adjudicatario de la finca de resultado tenga garantizados.

3. El impago de las cuotas dará lugar a la ejecución forzosa de su liquidación, a través de la administración actuante y en beneficio del urbanizador, por medio de apremio sobre la finca afectada. La demora en el pago meritara, a favor del urbanizador, el interés legal del dinero y los gastos acreditados que genere la cobranza de impago. Incurrirá en mora la cuota impagada al mes de la notificación de la resolución que autorice el cobro inmediato. La Administración, recibida la notificación del urbanizador del impago de la cuota, tendrá que iniciar el procedimiento de apremio en un plazo no superior a un mes, y tramitarlo en los plazos legales. El incumplimiento del plazo anterior

dará lugar a responsabilidad patrimonial de la administración por los perjuicios causados al urbanizador (...).».

De la citada legislación resulta que las cuotas de urbanización deben ser satisfechas por los propietarios al urbanizador, si bien serán objeto de previa aprobación por la por la Administración actuante, y su impago podrá dar lugar a la ejecución forzosa, por medio de apremio sobre la finca afectada.

Dado que el apremio es un procedimiento exclusivamente administrativo solo Administración Pública (en cualquiera de sus estamentos: el Estado, las Autonomías, las Diputaciones, los Ayuntamientos...) puede iniciarlo y resolver todas sus incidencias.

Pero, como dice el citado artículo, la ejecución forzosa de la liquidación de las cuotas se efectúa a través de la administración actuante y en beneficio del urbanizador que es el acreedor del importe de las cuotas.

5. Respecto a la ejecución, en el caso de que la subasta quede desierta, debe igualmente entenderse que el Ayuntamiento actúa en beneficio del urbanizador; por lo tanto, es perfectamente viable que la finca, en caso de quedar desierta la subasta, se adjudique al urbanizador.

Ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2002 de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, referida a las juntas de compensación, en su fundamento tercero señala: «Incidentalmente podemos señalar que la Junta de Compensación, es, según el artículo 130.2 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, la beneficiaria del procedimiento de apremio para exigir a sus miembros las cantidades que les adeudan, por lo que aunque la naturaleza de los actos que en dicho procedimiento se llevan a cabo exige la intervención de una Administración Pública, los resultados del procedimiento se enderezan a satisfacer los intereses de la Junta, de modo que si esa satisfacción supone la adjudicación directa de una finca que no haya podido ser vendida en pública subasta ningún obstáculo existe en que sea la Junta de Compensación acreedora la destinataria de esa adjudicación.»

En el mismo sentido, mucho más recientemente y en relación con la legislación valenciana, la sentencia de 16 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, en el recurso de apelación número 246/2018, invocada por el recurrente, que en el fundamento de Derecho cuarto establece literalmente: «El bien inmueble propiedad de la demandante no fue tampoco finalmente adjudicado a través del sistema de adjudicación directa. A la vista del expediente, queda claro que se anunció por edictos el inicio del mismo pero que no hubo interesados, por lo que la adjudicación se llevó a cabo en aplicación del artículo 109 del Reglamento General de Recaudación. No nos hallamos, como sostiene la parte recurrente, ante una adjudicación a favor de un tercero, sino del propio acreedor de la deuda, el agente urbanizador. Hay que tener en cuenta que nos hallamos ante una ejecución de cuotas urbanísticas de las cuales es acreedor el agente urbanizador pero que ejecuta la administración actuante. En estas circunstancias, la posición del agente urbanizador es equivalente a la prevista en el artículo 109 para la Hacienda Pública, por lo que la adjudicación se lleva a cabo a favor de aquél en su calidad de acreedor.»

Por lo tanto no estamos ante una subrogación de los titulares de cargas posteriores a la cuota objeto de ejecución sino ante una adjudicación al acreedor, que no es otro que el urbanizador, así, como destaca la más autorizada doctrina, en las actuaciones urbanizadoras donde la reclamación de los costes de urbanización derivados de la afección urbanística son por cuenta de un tercero, distinto a la Administración actuante, como por ejemplo sería el caso de una junta de compensación o un agente urbanizador, llegado al momento de la ejecución y quedase ésta desierta, la Administración municipal ejecutante ha de proponer al responsable de la actuación urbanizadora que haya instado la ejecución de la afección, la adjudicación del bien en pago de la deuda; opción que le permitirá a éste decidir si se adjudica el bien, o, en caso contrario, descartar esta opción.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador.

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, 10 de octubre de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.