

ASPECTOS FISCALES DE LA GESTIÓN DEL COBRO DE LAS CUOTAS DE URBANIZACIÓN COMO INGRESO PÚBLICO LOCAL. EN PARTICULAR, LA AFECCIÓN Y LA FIGURA DEL TERCER ADQUIRENTE. ESPECIALIDAD DE UN ENTE PÚBLICO COMO SUJETO DEUDOR

SALVADOR MARTÍNEZ ABELLÁN

*Abogado y Técnico de Administración local.
Jefe de Sección de Recaudación del Ayuntamiento de Sagunto
Profesor del CEF*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: doña María Teresa SOLER ROCH, don Juan Carlos LÓPEZ-HERMOSO AGIUS, doña Ana MUÑOZ MERINO, don Vicente PÉREZ SÁNCHEZ, don Andrés SÁNCHEZ PEDROCHE, don Jesús SANMARTÍN MARIÑAS y don Fernando SERRANO ANTÓN.

Extracto:

LAS empresas de construcción y promoción inmobiliaria están de moda hoy en día, desgraciadamente por algo negativo: la crisis económica. A ellas, como a las haciendas municipales, les afectan los costes y los impagos. Las cantidades adeudadas se llegan a gestionar en común por ambos sujetos, y en la legislación no se clarifican muchos apartados e incidencias prácticas que se dan en la gestión del cobro de las llamadas cuotas de urbanización, como ingreso público típicamente local, ni han sido, salvo en algunos casos doctrinalmente, muy tratadas o tenidas en cuenta, cuando sustentan tanto la financiación de las administraciones, en su labor y responsabilidad urbanizadora, como la de los propios agentes o terceros urbanizadores, que constituyen una parte muy importante de la actividad económica y del tejido empresarial del país.

Aprovechando su estudio en la gestión del cobro, se tratan cuestiones como el régimen tributario aplicable a los ingresos no tributarios, tampoco muy clarificador en la ley, como especialidades en el cobro de un sujeto cuando existe un tercer titular, o cuando se trata de una Administración pública; régimen que hoy en día ha cambiado, a tenor de la nueva normativa fiscal.

Palabras clave: costes de urbanización e ingreso público local.

TAX ASPECTS OF COLLECTION MANAGEMENT OF THE URBANIZATION COSTS AS A LOCAL PUBLIC REVENUE. PARTICULARLY, THE PLEDGING OF GOODS AND THE THIRD BUYER. A PUBLIC BODY AS A DEBTOR

SALVADOR MARTÍNEZ ABELLÁN

*Abogado y Técnico de Administración local.
Jefe de Sección de Recaudación del Ayuntamiento de Sagunto
Profesor del CEF*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: doña María Teresa SOLER ROCH, don Juan Carlos LÓPEZ-HERMOSO AGIUS, doña Ana MUÑOZ MERINO, don Vicente PÉREZ SÁNCHEZ, don Andrés SÁNCHEZ PEDROCHE, don Jesús SANMARTÍN MARIÑAS y don Fernando SERRANO ANTÓN.

Abstract:

BUILDING construction companies and property developers nowadays are affected by economic crisis, specifically, by non-payments, costs and prices. So, in the same way, Local Public Finance is affected too.

Urbanization costs are competence of both of them. These are local public revenues and represent the topic of this paper, in which we pretend to study some unknown aspects about the mentioned local public revenues, since these are very important for local economy.

Keywords: urbanization costs and local public revenue.

Sumario

- I. Naturaleza: ¿ingreso privado o público?
 1. Situación actual.
 2. ¿Qué aspectos tributarios o del régimen tributario tienen o se aplican a las cuotas de urbanización como ingresos de derecho público? Esto puede valer para cualquier ingreso de derecho público, ¿qué se les aplica actualmente del régimen tributario?
 3. Cuotas de urbanización y contribuciones especiales.
- II. Aspectos de la gestión del cobro.
- III. Procedimiento de cobro.
 1. La recaudación en periodo voluntario.
 2. La recaudación en periodo ejecutivo.
 3. La afección.
 4. El tercer adquirente.

I. NATURALEZA: ¿INGRESO PRIVADO O PÚBLICO?

Los planes de urbanismo se tienen que ejecutar, y esta ejecución comporta unos gastos a los cuales hay que buscar cobertura. Las prestaciones económicas que cubren esos gastos son las cuotas de urbanización. En el sistema de cooperación estatal, los propietarios reciben solares urbanizados y pagan los costes de urbanización que se repercuten en todos ellos.

Las cuotas como cargas de urbanización son más consideradas desde el punto de vista de la doctrina administrativa en general, sobre todo urbanística, que de la perspectiva de la doctrina financiera, como es lógico. Su principal definición se basa en la consideración de su finalidad específica, su carácter finalista, ya que son cantidades afectas a un destino concreto, la obra urbanizadora, y por ser una obra pública constituyen una obligación para el propietario; el coste de la obra debe ser soportado y sufragado por quien va a recibir las plusvalías generadas por la acción urbanística, y por ello debe compensarse. Es, en principio, un coste para quien urbaniza, y finalmente para quien va a soportar ese coste; normalmente hablamos de una Administración titular de la función pública, y de los propietarios que reciben un valor que deben sufragar, derivado de esa obra pública. LLISSET BORRELL así las define, y niega su carácter de tributo o exacción distinguiéndolas claramente de las contribuciones especiales. Este punto de vista o acepción está admitido por la jurisprudencia (SSTS 30-9-1981, 22-10-1982, 10-6-1985, 8-10-1991, etc.).

En las comunidades autónomas, la concepción de la posibilidad de la existencia de un agente urbanizador que sea un empresario privado en busca del interés en un ámbito empresarial negociable hace que haya una clara diferencia entre quien soporte el coste de la obra urbanizadora y quien tiene la responsabilidad pública de que ésta se lleve a cabo (agente y Administración) y, aparte, quien debe soportarla finalmente en lo que se refiere al coste de la misma. Esto es admitido en la normativa autonómica, verdadero ente regulador de dicha competencia.

Ya ha sido reconocida su naturaleza de ingreso público, pese a las numerosas y variadas posturas en que se señala que esa naturaleza es distinta. Pero no tiene por qué tener unas características excluyentes; puede tener o gozar de varias características y significados. Así, ya no es dudosa la afirmación de que se trata de ingresos de derecho público, porque estamos ante una función y responsabilidad públicas, independientemente de quién realice materialmente la misma. Esto se ha llegado a discutir, señalándose que, por el hecho de que su destino no son las arcas municipales, sino retribuir una labor urbanizadora que realiza un ente privado en «su negocio jurídico» con la Administración, estaríamos ante una tarifa que se cobra al usuario, de naturaleza privada. Sin embargo, esto no es así, pues esta función, atribuida por ley a la Administración, tiene como consecuencia una prestación patrimonial establecida por ley, que es de carácter público. Esto, ni más ni menos, nos lo señala la Constitución en su artículo 31. Está claro que dicho ingreso corresponde a lo que supone el coste o cargas de urbanización, pero no son cargas simplemente, sino contraprestaciones que, en el justo reparto de

las mismas, se cargan a los propietarios, que responden de los costes que generan una plusvalía para sus terrenos. Responden como cargas de urbanización, y los urbanistas y la legislación urbanística se quedan ahí; pero no hay que quedarse ahí. La regla general aplicada a varias legislaciones autonómicas es que éstas se constituyan en especie, pero cuando son en metálico, cual es el caso que tratamos aquí, esas cuotas son cantidades que derivan de una actuación pública, de una obligación pública así establecida por ley, y son ingresos de derecho público, independientemente de que la labor urbanizadora la realicen agentes privados y –en principio– deban soportar estos los costes de urbanización.

Así pues, como ingresos de derecho público, se les aplica la legislación que corresponde a los ingresos de derecho público, es decir, por ejemplo el Reglamento General de Recaudación (RGR) (RD 939/2005, 29 de julio); pero también, y aunque no goce de la naturaleza jurídica tributaria, la Ley General Tributaria (LGT) (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), directamente, o indirectamente por remisión de la normativa local, y también, entonces, por ser un ingreso local, se le aplica el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL) (RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo), sin olvidar la normativa de legislación de procedimiento común, o la propia normativa urbanística, tanto estatal como autonómica (recordemos que la competencia urbanística es, principalmente, autonómica), lo cual es obvio.

Así, no siendo un tributo, pero teniendo características de éste, se ha considerado como una exacción parafiscal.

Vista su concepción urbanística, otros autores destacan que sean algo más que cargas, ya que suponen una entrada de ingresos que financia la Hacienda Pública, aunque con una finalidad específica o concreta, que es la de sufragar esas cargas o costes.

Esta cuestión del ingreso público o privado tiene sentido si pensamos en la existencia de un tercero, ajeno a la Administración, que lleva a cabo la obra urbanizadora y que va a soportar el coste de la obra; ello supone la existencia de unas relaciones con los propietarios de los terrenos y con la propia Administración que deben acordarse porque van a configurar el marco jurídico de sus relaciones (derechos y obligaciones), sin olvidarnos de que estamos, en último caso, ante una función pública, y debe respetarse lo dispuesto en las leyes.

Esto es importante definirlo en un principio porque, dependiendo de su naturaleza, tendrá un régimen aplicable u otro, y las consecuencias son muy distintas ¿La naturaleza de un ingreso (público o privado) viene determinada por la naturaleza del sujeto perceptor? Si fuera así, todos los ingresos que percibe la propia Administración serían públicos, y sabemos que no es así: hay existencia de ingresos patrimoniales que pertenecen a la propia Administración. Parece más lógico considerar que la naturaleza del ingreso deriva del fin al que está afectado, de la finalidad pública o privada a la que atiende, del objeto o actuación que financia, si atiende a ese interés general o no. Es importante esta consideración, porque en el caso de los ingresos que forman parte de las Haciendas Públicas, los ingresos públicos son inembargables, mientras que, como se mantiene en una doctrina muy reciente, los bienes patrimoniales pueden responder de deudas frente a terceros, aunque sean de titularidad pública, y aunque es muy difícil establecer esta frontera, y mostrar que unos ingresos son patrimoniales o no, siendo titularidad de un ente público, en todo caso, al final, ¿no se atiende también con los ingresos o bienes patrimoniales, en última instancia a actuaciones y finalidades públicas, porque ése es su fin siempre, y no puede evadirse

de ello por estar así fijado por el Ordenamiento, con carácter constitucional? (art. 103 CE: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...»).

Si no habláramos de un ingreso de derecho público, estaríamos ante una especie de tarifa establecida por convenio, de carácter extrapresupuestario. ¿No se aplicaría el RGR, al no ser un ingreso de derecho público, o se aplicaría parcialmente si es ello posible? ¿Habría que exigirlo entonces judicialmente? De momento, ¿podemos considerar que se está ante un ingreso de derecho privado con potestad de apremio sobre la finca, es decir, un ingreso privado con protección pública? Parece contrario e incongruente con la ley hablar de potestad o vía de apremio por parte de la Administración, y de ingreso privado. Otra cuestión es hablar, en el caso de ser un ingreso de derecho público, cuál sería el procedimiento a seguir, pero eso no tiene por qué desnaturalizar su idiosincrasia. Como hemos visto, estamos ante una concepción demasiado nueva, bastante forzada, que rompe con la consideración establecida en la norma en cuanto a la naturaleza hasta ahora del ingreso como cuota de urbanización, aunque también es verdad que ello deriva de una concepción novedosa sobre las mismas en todos sus ámbitos, necesitados de una aclaración e interpretación en muchos de sus puntos, por las consecuencias que conlleva.

Así, aspectos como la exigencia del interés legal, el pago a un tercero en periodo voluntario, el hecho de que la Administración se convierta también en deudora y quede obligada al pago de sus cuotas correspondientes, de la posibilidad de suscribir convenios dentro de la gestión y recaudación, o la exigencia del IVA (a pesar de las indicaciones de la Unión Europea en que los ingresos públicos no deben llevar IVA) parecen querer apoyar la teoría de la concepción tarifaria de la exacción, pero en un examen más detenido vemos que tampoco tiene por qué.

A nivel estatal, se discute el carácter público o privado de las Juntas de Compensación; por un lado, el artículo 127.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RD 1346/1976) les atribuía naturaleza administrativa; por otro, existe un origen contractual y unos intereses privados. Para MARTÍN BLANCO, lo «urbanístico» no es ni público ni privado, aunque se inclina más por la teoría privatista; pero estos entes privados realizan un ejercicio de funciones públicas, y por tanto, con presencia y control de la Administración. Definir su naturaleza pública o privada es muy importante, porque de estas dos alternativas se derivan consecuencias de distinto signo. Pero la ley y el reglamento atribuyen carácter administrativo a estas corporaciones, a pesar de que se basen en un acuerdo de voluntades, por la obligación legal de urbanizar, porque la gestión es pública, porque se asumen funciones y potestades públicas, por el control de la Administración, por los trámites administrativos y por el control de la jurisdicción contenciosa en lo que se refiere a sus acuerdos.

En las normativas autonómicas tampoco está claro, hasta el punto de apreciarse su concepción así definida en el ámbito estatal desde otro punto de vista distinto, y con una diferente óptica que desvirtúa más el concepto y el planteamiento del hasta ahora considerado. Esto es consecuencia de las lagunas y dudas interpretativas que trae como consecuencia la redacción de las leyes en el tratamiento en este punto. De principio, el problema surge con la naturaleza del agente urbanizador, que puede ser privada, vinculada a la Administración por un convenio para la realización de unas obras de urbanización. Este agente, como sujeto persona física o jurídica de carácter privado, es quien va a soportar el coste de las obras. Él es quien debe recibir la compensación, bien sea en terrenos, bien sea en metá-

lico. Por tanto, atendiendo al sujeto que es el destinatario final del importe de las cuotas, no parecería que estamos, en principio, ante un ingreso público, aunque este enfoque necesita matización.

A pesar de que en algunas de estas normativas no están claras las relaciones urbanizador-Administración, sobre todo en el régimen jurídico aplicable, aparece el primero como un ejecutor de una obra; como una opción legal posible a la labor de urbanización material de un proyecto o unidad, que puede ser un agente privado, pero también puede no serlo, cuya figura se asemejaría más a un contratista que a un gestor de servicios o concesionario; y un contrato de obras no es lo mismo que un contrato de gestión de servicios, sino en su régimen contractual común, y a veces ni tan siquiera está clara esta sujeción a este régimen contractual legal, salvo supuestos expresamente mencionados por la normativa autonómica.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 29-1-1998 (RJ 1998/1094), o la de 20-11-1991, diferencia entre potestad tributaria y potestad tarifaria, y señala que una sociedad anónima privada municipal, con personalidad jurídica propia, y de capital íntegro de la corporación, que gestiona directamente un servicio municipal esencial, no puede exigir una tasa ni un precio público, sino un precio privado o tarifa, que se establece en un contrato de gestión de servicios, y no puede exigirse por vía de apremio; un tributo se regula por la legislación tributaria, es un ingreso o prestación de derecho público, y puede exigirse por vía de apremio. Además, se señala que la potestad tarifaria puede venir condicionada por la potestad de ordenación de precios que influye en aquélla y que es distinta, ya que la primera se concede al titular del servicio, y la segunda condiciona y modula el ejercicio de aquélla, limitando los incrementos de tarifas y precios en función del interés público de detener la inflación y evitar discriminaciones territoriales o sectoriales, con respeto al principio de autonomía municipal; así, la tarifa se vincula al objeto del contrato y puede verse afectada por la alteración del equilibrio financiero, al ser un precio privado, que está sujeto a la política de intervención de precios, que es distinta a la de establecimiento de tarifas (SSTC 97/1983 y 53/1984). La doctrina no es pacífica, y se da un confucionismo que se refleja en la STS 21-1-1993, donde a la tarifa se la considera ingreso de derecho público y exaccionable por vía de apremio, aunque también sometida a la normativa y competencias establecidas por las normas que regulan la ordenación económica y la política de precios. Así, se les asigna una doble naturaleza: tasa y precio-tarifa.

Algún juzgado de lo contencioso-administrativo rechaza por incompetencia entender de asuntos litigiosos relacionados con las cuotas, por no estar comprendidos en los supuestos del artículo 8.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, al no considerarlas como tributos ni ingresos de derecho público. Puede afirmarse lo primero, aunque es muy discutible lo segundo. No es lo mismo un ingreso público que un tributo. Afortunadamente, parece que esto empieza a corregirse.

Pero, a pesar de las indicaciones anteriores, que podrían considerar que no se trata de un ingreso de derecho público que conforma la Hacienda Pública, por las características mencionadas que así las alejan de considerarse como tal, se podría señalar que sí lo son porque, por un lado, el sujeto urbanizador no actúa por su cuenta y riesgo como empresa privada concesionaria de la gestión de ningún servicio; además, no están las cuotas sometidas a esa política general de precios como tales, o como lo están las referidas tarifas de cobro de prestación de servicios a las que se referían como ejemplo las anteriores sentencias; y, por último, la potestad de la vía de apremio para su cobro sólo puede ejercerla

la Administración, como señala la propia normativa urbanística, con lo que estamos resaltando el carácter público de la misma, sin contar con la finalidad última, que siempre es pública. Por eso no parece que estemos ante una potestad tarifaria. De otro modo, se encontraría más bien un acople forzado en un marco jurídico no muy bien definido y cuya concepción quedaría falta de desarrollo y de fundamento o soporte, incluso.

En cuanto a la normativa vigente, en el Reglamento de Servicios (Decreto de 17 de junio de 1955) sí aparecen diferenciadas estas figuras, donde aparece la tarifa como remuneración del concesionario; en el Real Decreto Legislativo 781/1986 parece que se sigue con esta idea, en el artículo 107, aunque no lo define tan claramente, y en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, no habla de las tarifas, habla de las tasas y precios públicos, sin hacer mención al régimen de derecho público o privado en que se presta el servicio. Así, la tarifa es el producto del ejercicio de la potestad tarifaria de la Administración (y no de la potestad tributaria) y es el precio fijado por la Administración para remunerar a quien, en régimen de derecho privado, presta el servicio, y se adopta de forma contractual, mientras que la tasa y el precio público son contraprestaciones que constituyen ingresos de derecho público que conforman la Hacienda Pública.

1. Situación actual.

Dicho todo esto, y en relación al tema que tratamos, en época de crisis, el número de impagados aumenta. Esto también se deja ver en las Administraciones Públicas, y, en concreto, en los Ayuntamientos. Concretando aún más, en el trabajo de la construcción, la principal actividad económica del país, cuando hablamos de gastos relacionados con dicha actividad que generan cuotas de urbanización, cuya competencia de gestión le corresponde a los Ayuntamientos, o, a final de cuentas, responsabilizarse de la urbanización, y del coste de la labor urbanizadora, este tema se acentúa. Existe un hecho obvio que diferencia el tratamiento de las cuotas de urbanización de los restantes ingresos, no sólo tributarios, sino también de derecho público. Y el hecho es que aunque tenga el tratamiento de ingreso presupuestario, en la realidad no lo es. Las contribuciones especiales son ingresos afectos también, pero su destino son las arcas municipales, la financiación de una obra pública ordinaria municipal, cuyo gasto soporta directamente el Ayuntamiento a través de una liquidación directa financiada por los vecinos afectados especialmente. Pero en las cuotas, ese dinero recaudado cuando interviene el Ayuntamiento va a parar en muchos casos a manos del tercer sujeto urbanizador, que hace de intermediario en la labor urbanizadora, pero que soporta su gasto, y lleva adelante la urbanización. Quizá lo que lo diferencia de las contribuciones especiales es la naturaleza no tan clara de la figura contractual de ese tercero, que en el ámbito de la figura del ente urbanizador, en su selección y régimen jurídico, ha sido objeto de polémica con la Unión Europea y, aún sigue siéndolo. En las contribuciones especiales, tratándose de obras ordinarias, puede hacerse hasta con el personal de la propia corporación, de manera directa. Pero en una obra urbanizadora, de mayor complejidad y volumen, existe la necesidad de contratar con un tercero. Piénsese que cuando hablamos de una labor urbanizadora sufragada por cuotas de urbanización nos estamos refiriendo a una obra mucho más compleja y completa que una obra ordinaria, obra que muchas veces podrá asumir incluso directamente la propia Administración, sin necesidad de acudir a un tercero. Hablamos del supuesto en que las cuotas son sobre todo en metálico, ya que también puede ser en terrenos; este último tendría otro tratamiento, patrimonial y contable.

Pero si se opta por la opción de metálico, ese dinero puede ir destinado al agente urbanizador, un tercero, empresa o entidad que lleve a cabo la labor urbanizadora, siempre que no sea ésta pública. Algunas legislaciones urbanísticas prevén la figura del agente urbanizador, un empresario privado, en la práctica, en la mayoría de las veces. Y la legislación dice que al mes de notificada la liquidación, se puede ir en apremio sobre la finca, y que esta opción, si se elige (ya que hay otras, p.ej., la vía civil) se realiza por el Ayuntamiento, al cual se le pueden pedir responsabilidades por el incumplimiento, o daños y perjuicios por el paso del tiempo en la dilación de la tramitación. Lo cual supone que, a pesar del volumen de tramitación y de expedientes que ya de por sí tiene cualquier recaudación media municipal, con los medios tan limitados con que se cuenta en la casi totalidad de los casos (yo diría que en todos; salvo alguna excepción, son muy limitados, tanto materiales y humanos como de disponibilidad de infraestructura), no queda más remedio que ortorgarle un mínimo de preferencia o de atención especial. Y ahora, en estos tiempos, dichas cuotas pendientes aumentan. Como también aumenta la presión, por parte de los agentes, y las reclamaciones por parte de los propietarios, que a veces son empresas que, dada la situación económica, no buscan más que ganar tiempo y dilatar los trámites para entrar en concurso, para que los bienes lo intervenga un juez y no poder embargar el bien o cobrar la deuda.

2. ¿Qué aspectos tributarios o del régimen tributario tienen o se aplican a las cuotas de urbanización como ingresos de derecho público? Esto puede valer para cualquier ingreso de derecho público, ¿qué se les aplica actualmente del régimen tributario?

Empezamos por lo dispuesto en la disposición adicional primera de la LGT, cuando señala que «Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de normativa específica». O sea, que tienen a la LGT de aplicación supletoria, que se transforma en directa si no existe normativa específica.

También hay una necesidad de garantías de derechos que se establece por ley; ya que recordemos que no sólo los tributos tienen respaldo constitucional, sino también los ingresos o prestaciones públicas, como hemos dicho (art. 31 CE). Los sujetos obligados al pago de las cuotas son los titulares de los terrenos afectados (arts. 58 y 178 RGU). Es una obligación impuesta por ley por su condición de propietarios de esos terrenos. Es una obligación de derecho público que no puede ser alterada por pactos de derecho privado (STS 10-6-1985); en esto recuerda también el régimen tributario (art. 35 LGT).

No cabe duda de que la finalidad o función pública de ambas figuras las define igualmente, por eso se consideran ingresos públicos. Ambas son obligaciones *ex lege*.

Al ser una competencia municipal la ejecución de los planes, también lo es la gestión económica de los mismos. Y al ser ingresos públicos locales, se les aplica el TRLHL, con lo que el régimen de recargos e intereses es el mismo que se exige en los **tributos** del Estado. No sólo eso, sino que el régimen recaudatorio regulado en el vigente RGR (RD 939/2005, de 29 de julio) se aplica a todos los ingresos de derecho público, y los preceptos de la LGT que recoge del antiguo reglamento y que ahora han sido elevados a rango de ley, y que antes se aplicaban igualmente a todos los ingresos públicos. La razón de esta nueva ubicación no es defenestrar al resto de ingresos de derecho público

de esta regulación, sino precisamente darles mayor respaldo legal. Por lo tanto, la regulación referente a los diversos aspectos de la recaudación de deudas públicas les es aplicable (modos de extinción de deuda, etc.).

El régimen de recursos también es el mismo: el recurso de reposición obligatorio o preceptivo (art. 14 TRLHL).

Otros aspectos más concretos, como los plazos de extinción de la deuda, al igual que en el sistema de recursos, se han ido igualando: con la nueva Ley General Presupuestaria (LGP), el régimen de prescripción de las deudas públicas no tributarias se ha igualado a aquéllas, y es también de cuatro años.

Sin embargo, aún sigue habiendo diferencias, ya que son figuras distintas: las cuotas no son tributos (obedecen a una función específica y tienen una financiación afectada), su concepto y su finalidad son muy específicas, distintas a otras figuras, y el procedimiento de aprobación y exigencia es también distinto en sus trámites.

Como especie de exacciones parafiscales, se rompe el principio de unidad de caja; hay autores que destacan que existen ingresos que son especies de tributos, pero que tienen notas que los distinguen de éstos, como la afectación a fines específicos (ruptura de ese principio de unidad de caja por tanto), gestión extraña a los órganos de la Administración financiera, carácter extrapresupuestario y creación por norma de rango inferior a la ley, y algunas de estas notas las cumplen las cuotas urbanísticas. Algunos autores las llaman contribuciones especiales parafiscales.

La figura, pues, con la que más se asemeja son las contribuciones especiales, que son, precisamente, un tributo. Aplicamos en relación a éstas las diferencias entre ambas figuras según lo expuesto.

3. Cuotas de urbanización y contribuciones especiales.

Vamos a relacionar las cuotas de urbanización con la figura de las contribuciones especiales, figura tributaria con la que más se asemejan aquéllas, para configurar así su concepción no tributaria, aun cuando existan semejanzas y aspectos iguales entre ambas figuras. Así, aun teniendo muchas notas en común, como por ejemplo, el hecho imponible o presupuesto de hecho, o la constitución de asociaciones administrativas de ciudadanos para colaborar en las obras, hay que diferenciar entre ambas figuras y resaltar sus diferencias para evitar la confusión.

Diferencias entre cuotas de urbanización y contribuciones especiales como formas de financiación de obras y establecimiento de servicios públicos:

- Conceptual: unas se refieren a las obras **ordinarias** de interés local, y otras a obras de **urbanización**. Ambas en principio poseen un mismo hecho imponible o mismo presupuesto de hecho. Las cuotas surgen en la 2.^a mitad del siglo XX para corregir las limitaciones de las contribuciones especiales como recursos para financiar las obras. Realmente pueden ser diferentes las obras, pero pueden no estar tan claras las diferencias conceptuales. Pién-

sese en actuaciones urbanas en suelos consolidados. Así, se podría decir que son complementarios ambos tipos de obras y procedimientos de financiación, hasta el punto de que algunos municipios no distinguen legalmente entre ambos a expensas del resultado y combinan ambas fórmulas, pero las contribuciones especiales son un tributo, retornan a la colectividad las plusvalías generadas por la actividad constructiva de la Administración; las cuotas participan de un sistema que, junto a otros instrumentos, tiene como finalidad la ejecución del planeamiento; aquí las plusvalías generadas por el plan se afectan a las cargas, pero no se generan por la Administración, sino que esas cargas se redistribuyen por los propietarios y las cuotas rescatan medios económicos para satisfacer los costes de urbanizaciones, cuya finalidad es garantizar los principios de ejecución del planeamiento.

- El Tribunal Supremo, en Sentencia de 9-2-1993, prohíbe la aplicación de la normativa tributaria a las cuotas de urbanización, aunque hoy ese tema se ha flexibilizado, y habría que matizar de qué aspectos hablamos.
- Las contribuciones especiales son tributos, y las cuotas no; son cargas urbanísticas, por lo tanto el régimen aplicable a unas y otras será distinto.
- El procedimiento de imposición y ordenación es distinto en unas y otras. Hay necesidad de ordenanza fiscal en las contribuciones especiales, al tratarse de un tributo, y las cuotas no la necesitan porque no lo son (necesidad de reparcelación o acuerdo de innecesariedad con los requisitos exigidos).
- Formas de pago y plazos de ingreso: los supuestos de pago son tasados en las cuotas, y abiertos en contribuciones especiales; los plazos son de un mes en cuotas y plazos según el artículo 62 de la LGT para las contribuciones; hay admisión de pago en especie en las cuotas, es decir, pago en terrenos o parcelas siempre que haya acuerdo y libre de cargas facultativas para la Administración (STS 5-10-1993). No está previsto el pago en especie en las contribuciones.
- Los supuestos de aplicación son distintos: actuaciones de ejecución de planeamiento en unas, y obras ordinarias en zonas consolidadas en otras.

Según alguna normativa autonómica, la aplicación de cuotas se puede realizar en toda actuación urbanística, tanto en las ejecuciones integradas como en las aisladas, con lo que en determinados ámbitos autonómicos no hay ningún supuesto que no pueda ser financiado por cuotas de urbanización y tenga que serlo a través de contribuciones especiales.

- Las obras o servicios que pueden ser financiados son más amplios en las contribuciones, al no existir una delimitación cerrada en la ley, y sí que es concreta en las cuotas (sufraga los gastos de los costes de urbanización).
- Los sujetos obligados al pago vienen determinados en las cuotas (propietarios de los terrenos), y pueden ser más variados en las contribuciones.
- Las contribuciones especiales no pueden rebasar el 90% del coste total de las obras, mientras que las cuotas de urbanización alcanzan el 100%.

- El módulo de reparto es distinto; en las cuotas, por la superficie o valor del suelo o las fincas o aprovechamiento de éstos si es innecesaria la reparcelación, y en las contribuciones especiales es más variado, aunque delimitado: superficie, metros lineales, valor catastral y volumen edificable.
- Innecesariedad de ponderación del beneficio especial en las cuotas.
- Afección como carga real en las cuotas, no en las contribuciones.
- Las asociaciones administrativas que se crean de cooperación, o de interés urbanístico, y de contribuyentes son distintas, con fines distintos.
- El sistema de recursos o régimen de impugnación que, sin embargo, eran distintos, ahora se han unificado con el nuevo régimen establecido en la LHL (Ley 39/1988, de 28 de diciembre) artículo 14, cuando señala que «Contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y **restantes ingresos de derecho público de las entidades locales**, sólo podrá interponerse el recurso de reposición que a continuación se regula».

Así las cosas, este tipo de ingreso (las cuotas de urbanización) plantea cuestiones incidentales prácticas que vale la pena tratar, y que se plantean en medio de todo esto.

II. ASPECTOS DE LA GESTIÓN DEL COBRO

Una vez transcurrido el plazo para el pago en periodo voluntario (normalmente, un mes), si las cuotas en metálico han sido impagadas es cuando entra en juego la Administración pública, en cuanto al cobro, porque anteriormente ya existió una cuenta detallada y justificada que se aprobó por la propia Administración y donde se establecían las liquidaciones correspondientes a los titulares correspondientes. Entonces, el agente, para el cobro de la deuda, gastos de urbanización que éste ha financiado, y para recuperar su dinero, pasa una relación de impagados al Ayuntamiento para que ejerza su potestad en vía de apremio para el cobro de la deuda. Aquí es interesante señalar que se debe exigir al agente o tercer sujeto urbanizador copia de las liquidaciones realizadas y sus notificaciones, ya que éstas legitiman todo el proceso anterior y pueden alegarse posteriormente en la tramitación del expediente en vía de apremio. También los datos registrales de las fincas afectas, aunque su identificación registral debe hacerse constar en la misma notificación de la liquidación, para cuando se tenga que proceder al embargo de la misma, según señala la normativa vigente, poder identificarla en el registro, ya que pueden existir muchas más (y así ocurre, suele ser lo normal); y los poderes de representación y datos de contacto de las personas que representan a las entidades jurídicas (es normal que sean personas jurídicas, no físicas), si no existen ya en poder de la Administración [art. 35 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o los arts. 45 y 46 LGT).

Lo que sí se requiere también es la firmeza del acto en vía administrativa (reparcelatorio o la declaración de su innecesariedad).

a) Una cuestión interesante es: ¿caben pactos entre el agente urbanizador y los propietarios cuando ya se han pasado las cuotas impagadas al Ayuntamiento y es éste el que lleva la gestión?, ¿qué pasa si luego esas cuotas se anulan, están mal liquidadas, se pagan al agente, y a lo mejor sólo por el principal? Recordemos que, como ingreso público se le aplica el régimen establecido en el RGR, y los recargos e intereses de la LGT, artículos 1.1 y 2.1 del Reglamento, que señalan que «este reglamento regula la gestión recaudatoria de los recursos de naturaleza pública...», en desarrollo de las leyes, y «la gestión recaudatoria de la Hacienda Pública consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban satisfacer los obligados al pago», y el artículo 10.1 del TRLHL, que dice que «En la exacción de los tributos locales y de los restantes ingresos de derecho público de las entidades locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado».

Así las cosas, la propia normativa urbanística señala que 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, mediante apremio sobre la finca afectada. La demora en el pago devengará, en favor del urbanizador, el interés legal del dinero. Incurrirá en mora la cuota impagada al mes de la notificación de la resolución que autorice su cobro inmediato.

El RGR, como ya hemos visto, se aplica a las entidades locales directamente y a cualquier concepto que suponga un ingreso de derecho público, como lo son las cuotas de urbanización. En el artículo 167.3 de la LGT se recogen los motivos de oposición a la vía de apremio. Dichos motivos están tasados, y aun con la flexibilidad con que pudieran entenderse en determinados supuestos, como así lo ha manifestado la jurisprudencia en determinadas ocasiones, no se encuentra, desde luego, el pacto entre particulares de una manera explícita.

El artículo 36 de la antigua ley y el artículo 17.4 de la nueva LGT señalan que no es posible el pacto entre particulares cuando quiere surtir efecto ante la Administración y afecta a algún elemento de la obligación tributaria; que dichos elementos no pueden ser alterados por actos o convenios de particulares; que no producirán efectos ante la Administración, sin perjuicio de sus consecuencias jurídico-privadas, y la deuda, con todos sus conceptos, es un elemento de la obligación tributaria (art. 58 LGT). Y aunque el agente urbanizador como parte puede aparecer jurídicamente con un carácter mixto por sus relaciones con Administración y propietarios, y por su naturaleza, puede ser una persona privada en este caso, pero también un agente público, es por esta misma cualidad última por la que debe respetar la normativa vigente y los procedimientos establecidos, no pudiendo realizar pactos aleatoriamente, en cualquier momento, que puedan afectar al transcurso de un procedimiento establecido por la aplicación de la norma vigente, cual es el procedimiento en vía de apremio, que debe impulsarse de oficio, que ha sido solicitado por la parte interesada y que está legitimado por unos presupuestos normativos y fácticos que han llevado a su incoación. Aunque también es verdad que, aunque la norma diga que al mes de impagada una cuota debe procederse al apremio sobre la finca, los terceros urbanizadores en ocasiones tardan más en la práctica en realizar ese plazo para posibilitar un posible acuerdo que lleva al pago de las mismas sin necesidad de llevarlo por la vía de

oficio, que supone unas potestades y unas cantidades añadidas (recargo e intereses o costas incluso) que pueden dificultar o no convenir en algunos casos a la hora de realizar el pago al sujeto deudor.

La normativa urbanística hace mención a que es posible una relación libremente convenida entre urbanizador y propietarios afectados, pero siempre dentro del respeto a la ordenación urbanística y programación aprobada. La ley concreta el ámbito normativo a respetar, pero está claro que es una concreción por la materia que trata, específica, la urbanística; pero ese respeto normativo debe de hacerse, no sólo a la de carácter urbanístico, sino al resto de normativa constitucional, al resto de leyes y normas que puedan incidir en dicha materia, como a la misma ley reguladora en que viene contenido. La propia Constitución proclama el principio de legalidad en sus artículos 1, 9, 103 ó 106.

La responsabilidad urbanizadora es pública; la actividad urbanística es una función pública; aunque se opte por la ejecución pública de una actuación urbanística en cuestión, a través de la forma de gestión indirecta, de un tercero agente urbanizador, que es un agente público, y seleccionado en pública competencia; los terrenos se afectan por ello al pago de las cuotas, y por ello en general, la sujeción a las normas se realiza en el ámbito público, y no privado, para salvaguardar los intereses de dicha índole. Por todo ello, como en último caso la responsabilidad es de la Administración, ésta debe ser la que decida y la que deba tener conocimiento y consulta respecto a las modificaciones pactadas, sean con el agente o entre el agente y los propietarios. Por eso tampoco cabe pactar una finalización de un procedimiento de manera convencional, como señala en su caso el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al margen de la Administración, contrario al ordenamiento jurídico, o que no satisfaga el interés público; o en representación de ésta frente a los propietarios, porque se habla de un procedimiento que es aplicable por la Administración de oficio y regulado por el derecho público, cual es la vía de apremio, que no puede realizar ni disponer el agente por su condición de particular, ya que supone el ejercicio de potestades públicas. Y sin embargo, si el contenido del pacto alcanzado por el agente con los propietarios afecta a este procedimiento, que es fruto de la aplicación de una norma legal, y que es innegociable entre las partes, porque la norma no se puede modificar por convenios particulares, cuando es al contrario, éstos deben estar sujetos a aquélla, y ese acuerdo será nulo.

Aunque estuviéramos hablando de un derecho opcional (STS 24-6-1996) o renunciable por parte del agente urbanizador del ejercicio de la vía de apremio por la Administración para el cobro de las cuotas pendientes, ésta se deba hacer cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico (art. 90 Ley 30/1992, de 26 de noviembre); en el caso de que no haya habido renuncia, porque se ha solicitado la iniciación de dicho procedimiento y se ha puesto legítimamente en marcha el mismo, con los costes de tramitación que supone y que la normativa recaudatoria, y la propia Ley urbanística tienen en cuenta, se debe de cumplir el procedimiento establecido.

Además de la situación de desigualdad que puede crearse respecto a aquellos que hubieran satisfecho la deuda en plazo, y que queda protegida también por la ley, y por ello, debe también salvaguardar la Administración.

En definitiva, la posibilidad de acuerdo entre partes que la legislación urbanística puede establecer no se refiere a la disponibilidad del crédito tributario, o de derecho público, que la ley tiene prohibida para las partes, tanto para la Administración como para el sujeto deudor o, en este caso, un tercero en la relación jurídico-fiscal o parafiscal.

La ley sí que impone un plazo para que se inicie la vía ejecutiva, aunque de una manera especial sobre el bien (apremio sobre la finca). Y este plazo es de un mes desde la notificación de la liquidación. Pero son muchas veces las que el propio agente urbanizador no cumple esos plazos. Además, la opción de la vía de apremio sobre las cuotas no es la única que existe; como hemos visto, se puede ir por la vía ordinaria o civil. Pero cuando se ejerce, obliga al Ayuntamiento a responder de manera especial, ya que esos ingresos pueden no ser para el Ayuntamiento, y como dice la norma, puede pedirse indemnización por daños y perjuicios por el tercero si no se realiza la gestión como corresponde.

b) ¿Se puede cobrar algún concepto por la gestión municipal del cobro, cuando hay agente urbanizador? La ley señala que el importe consistirá en el principal más los intereses legales, pero no dice nada respecto a otros conceptos, por ejemplo, el recargo de apremio. Quizá se pueda entender que el apremio sobre la finca no conlleva la exigencia de un recargo de apremio, sino sólo el cobro del principal más los intereses. Pero el único procedimiento establecido por ley para proceder en vía de apremio es el establecido en la LGT y en el RGR. Y ahí sí existe la exigencia de un recargo por fuera de plazo. Ese dinero público, al final tiene un destino extrapresupuestario, pues el Ayuntamiento ha hecho de ente cobrador para el tercer agente urbanizador. Pero claro, si no sólo aplicamos la legislación urbanística, que se queda en los términos expuestos, sino, al ser un ingreso de derecho público, la normativa recaudatoria, tributaria y de Hacienda local, ya hemos visto que el procedimiento va a exigir un recargo (el que sea) en periodo ejecutivo o en vía de apremio. ¿Para quién es ese recargo? ¿Se lo queda el Ayuntamiento, o el agente urbanizador? En principio, dentro del importe de la deuda cobrada, correspondería todo el importe al agente urbanizador. Es verdad que se conocen muchos casos; que incluso entre administraciones se ha llevado a cabo un cobro por la gestión (véase el caso de las diputaciones respecto a los cobros de tributos municipales); cuanto más estaría justificado si estamos gestionando recursos de un ente privado. Pero en este caso, debería recogerse en una ordenanza, bien la fiscal general o bien, casi mejor, en una específica, en que se regulara la figura de una tasa por dicha gestión. Algunos municipios ya lo han hecho. Es mejor solución que pactar un convenio o acuerdo entre las partes, aunque también podría ser incluso jurídicamente posible, pero habría que hacer tantos como agentes participaran en el presente y futuro de la gestión urbanística municipal. Se puede cobrar establecido en una tasa el equivalente al importe del recargo de apremio, las costas devengadas, un porcentaje sobre las bajas por ingreso, anulación, insolvencia u otras causas, nunca será superior el coste al líquido recaudado... No se debe cobrar por el agente ningún valor una vez ya ha sido cedida la gestión al Ayuntamiento, como hemos visto, ya que corresponde a éste recaudar las cantidades correspondientes según el momento de cobro de la deuda, con todos los conceptos de ésta, pero además, ha de contabilizar esas entradas y salidas de derechos reconocidos, como ingresos o bajas, y por tanto, aunque esa indisponibilidad del crédito existe, si se produjera algún ingreso desconocido para el ayuntamiento debe comunicarse a éste, para proceder a la baja o anulación por el motivo correspondiente.

c) ¿Se pueden cobrar por autoliquidación? No. Como en las contribuciones especiales, son recursos afectados, en los que hay que realizar una comprobación, y existen liquidaciones provisionales y definitivas, que no se presentan por el deudor propietario, sino por el agente interesado, cuya cuenta de liquidación se aprueba en el expediente reparcelatorio ante la Administración

actuante. Por lo tanto, como tal liquidación, llevará los elementos de la misma obligatorios que establece la normativa vigente; esto es, y si tomamos como referencia el contenido del artículo 102.2 de la LGT, los elementos esenciales de la liquidación, que más adelante señalamos, donde debería indicarse los datos del sujeto pasivo deudor, el número de parcela de la que es propietario, con la referencia catastral y la superficie, y en cuanto a los elementos de cuantificación de la deuda, el importe total a repartir, la fecha de aprobación del proyecto de reparcelación, el coeficiente de participación con el IVA y si la cuota es provisional o definitiva, y a qué urbanización corresponde. Por supuesto, debe contener esos requisitos generales de toda liquidación y/o notificación administrativa, cuales son los plazos de ingreso, los medios de pago, los recursos (ante quién, en qué plazo, y qué clase), la posibilidad de aplazamiento y fraccionamiento, no sólo recogida en la normativa recaudatoria, sino también urbanística, los efectos del impago y la posibilidad de suspensión, salvo en los casos establecidos en las leyes, al pedir aplazamientos o presentar recurso, con la debida garantía.

Las autoliquidaciones, pues, se pueden aplicar en principio a tributos como a ingresos de derecho público. Ya hemos visto que a las cuotas (ingreso público no tributario) como a las contribuciones especiales (tributo) no le son aplicables, pero sí a otros tributos o ingresos públicos locales. Luego no tiene que ver el tipo de ingreso, según su naturaleza. Pero sí es importante determinar, una vez el ingreso se gestiona por este sistema, si estamos ante una tasa o un impuesto, y si se trata de un servicio que exige contraprestación en su pago u ocupación de dominio público, pues en determinados casos, no corresponde su cobro en vía ejecutiva.

Como ingreso público, en materia de recursos está claro que corresponde el recurso de reposición, pero no el potestativo, sino el preceptivo, del artículo 14 del TRLHL. En el caso de las autoliquidaciones mencionadas, tienen ahora su propio procedimiento específico de rectificación regulado en el Reglamento de Gestión (recuérdese que no es un acto administrativo).

III. PROCEDIMIENTO DE COBRO

¿Cómo debe proceder la Administración para el cobro de la deuda en estos casos? ¿Qué recurso cabe y con base en qué?

1. La recaudación en periodo voluntario.

Las liquidaciones deben haberse realizado cuando las obras estén ejecutadas al menos parcialmente. Aquéllas se entienden con carácter provisional, a reserva de una definitiva que se practicará posteriormente, con audiencia de los interesados otra vez.

Como efectos de la aprobación de cuotas, hay dos efectos importantes: el primero la obligatoriedad por ley de pago de los sujetos afectados; el segundo, la afección de la finca al aseguramiento del pago de la cuota que cubra o financie el coste de su urbanización.

Dentro de las garantías para el cobro de las cuotas, se encuentra la afección real como carga inscribible en el Registro de la Propiedad por el importe provisional fijado en la liquidación. Las parcelas quedan sujetas al pago de las cuotas. Este punto se analiza más adelante, siguiendo el *iter* procedimental.

Estas liquidaciones, una vez aprobadas, se tienen que **notificar** a los respectivos propietarios. Lo puede hacer la Administración, o el tercero que lleve a cabo la gestión o labor urbanizadora. Para salvaguardar los derechos de los interesados, y en cumplimiento del régimen general de notificaciones administrativas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, las notificaciones deben de guardar unos requisitos determinados:

- El texto íntegro de la resolución.
- Indicación de sí es o no definitivo en vía administrativa.
- Los recursos que proceden.
- Órgano ante el que hubiera de presentarse.
- Plazo para interponerlos.

Junto con la liquidación, es importante también que esté integrada la resolución o acuerdo que lo autoriza, una copia del acuerdo literal.

Así, la notificación contendrá, también:

- Los datos del Ayuntamiento como Administración actuante.
- La fecha.
- Los datos de las cuotas y de la urbanización, con el importe total a repartir, la fecha de aprobación del proyecto de reparcelación, el coeficiente de participación, el IVA y la cuota final a pagar, aunque en este caso sea provisional.
- Extracto literal del acuerdo de aprobación e imposición.
- Los datos del obligado al pago, es decir, nombre, NIF, domicilio, parcela de la que es propietario, con la superficie y la referencia catastral.

También constarán en la notificación los plazos de ingreso, los medios de pago, los recursos, la posibilidad de aplazamientos y fraccionamientos, los efectos del impago y a la posibilidad de suspensión.

Recordemos que podemos estar ante un documento que va a servir al propietario para hacer efectivo **el pago** de la cuota (al agente, ante **Ayuntamiento, un banco...**), que es también una notificación administrativa, y que estamos hablando de un ingreso de derecho público, al que le son de aplicación

los requisitos para el pago, de conformidad con el RGR y la LHL. Así, respecto a los requisitos que hemos señalado, el plazo de ingreso será de un mes; esto lo señala el RGU (arts. 181 y 189 para ambos sistemas), y, dicho plazo se cuenta a partir del día siguiente (48.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Dentro de la recaudación de las cuotas, existe también la posibilidad de exigir el **pago anticipado** para los seis meses siguientes (189.1 RGU) para el sistema de cooperación y, según lo previsto en las bases de actuación para el sistema de compensación, siempre con carácter provisional.

Respecto a los **aplazamientos de pago**, la normativa urbanística es específica en este sentido, ya que aunque el RGR establece un régimen, se puede establecer una regulación por las entidades locales a través de sus ordenanzas fiscales; y en la normativa urbanística, el RGU (art. 190) establece que se podrá solicitar el aplazamiento o fraccionamiento del pago de los costes de urbanización en el sistema de cooperación por cinco años, con presentación de garantía suficiente, y devengando intereses, no siendo posible si se solicita licencia de edificación antes de finalizar la urbanización; y en el sistema de compensación, según lo establecido en las bases de actuación.

Debe ser siempre antes de iniciado el periodo ejecutivo, porque entonces las intenciones del agente y del Ayuntamiento ya son las de cobro forzoso, y tendríamos que aplicar el régimen establecido en el RGR (puede haber incumplimiento de pago, etc.).

A este respecto, es interesante resaltar la modificación del artículo 10 de la LHL, vigente desde 1-1-2003, que señala que no se exigirán intereses de demora en los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento de pago, que se exigen en periodo voluntario, de deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva, si el pago se produce en el mismo ejercicio que el de su devengo. Las cuotas de urbanización no son este tipo de ingresos, pero se les podría aplicar también, ya que las peticiones de pago más frecuentes suelen ser en liquidaciones diferentes a las de los impuestos periódicos, como plusvalías, contribuciones especiales, o cuotas de urbanización, por su imprevisibilidad, y por su elevado importe. Ello dado el ámbito de discrecionalidad que tienen las corporaciones para fijar las condiciones en materia de aplazamientos en sus propias ordenanzas fiscales.

Respecto a los **recursos**, el plazo para interponerlos es de un mes también, tanto si se trata del recurso de alzada como el de reposición; ante la alcaldía del Ayuntamiento, parece más claro que sea el de reposición, una por el órgano que ha aprobado la liquidación de cuotas (puede ser alcaldía o comisión de gobierno), y otra porque según la LHL es el que corresponde, (art. 14 LHL), al tratarse de un ingreso de derecho público. Agotada la vía administrativa se puede recurrir, en su caso, en vía contenciosa, en el plazo de dos o seis meses según haya resolución expresa o presunta. Se puede recurrir también la liquidación por cuestiones de titularidad, o por no estar correctamente notificada. En el primer caso puede dar lugar a una causa de nulidad, por lo que habría que admitirlo, incluso en vía de apremio, aun cuando no sea uno de los motivos tasados de oposición a la providencia de apremio.

Y en cuanto a la **suspensión**, hay que señalar que la interposición de recursos no suspende por sí sola la acción administrativa para el cobro de la deuda, aunque se puede aportar garantía suficiente para cubrir el importe de la cantidad debida, más los intereses que se puedan ocasionar (art. 14.2 LHL y, por remisión a la garantía el RD 391/1996, de 1 de marzo, de reclamaciones económico-administrativas) como ingreso público que es; hay que resaltar aquí que se podrá suspender en estos

casos, y la suspensión se mantendrá hasta que el tribunal se pronuncie sobre la misma (art. 14.2.I LHL) y a este respecto los Tribunales de Justicia han venido manteniendo la no suspensión de la ejecución de los actos, ya que prevalece el interés público sobre el interés particular, en sentido contrario a la ejecución de actos para el cobro de conceptos tributarios, en los que sí se suele acordar la suspensión. Ésta sería otra diferencia con los tributos locales. Piénsese que hay un sujeto que está soportando un gasto que no le corresponde, y que entre liquidaciones, notificaciones, trámites, recursos administrativos, contenciosos, etc., puede verse privado de esa financiación de su obra y ocasionar perjuicios económicos; otra cosa es, como hemos visto, que haya llegado a un acuerdo para el cobro de la deuda con los propietarios, a través de un aplazamiento, pero con los elementos que tenga la deuda en ese momento: si es en voluntaria, en voluntaria, si es en ejecutiva, en ejecutiva.

Resaltamos, por otro lado, la importancia que tienen dichas liquidaciones en cuanto a su exigibilidad: la provisionalidad no obsta para que sean inmediatamente exigibles y ejecutivas, con todo lo que ello conlleva.

Finalmente, destacar que hemos señalado el proceso en el caso de que las cuotas sean en metálico, pero también se contemplan en la norma los pagos en terrenos (art. 62 RGU), siempre que haya acuerdo entre Administración y propietarios, de forma gratuita y libre de cargas, y que sea facultativo para la Administración (STS 5-10-1993).

2. La recaudación en periodo ejecutivo.

Como efectos del impago, hay que señalar que transcurrido el periodo voluntario señalado se procederá a la exacción de las cuotas por vía de apremio. El artículo 65 del RGU señala que «El incumplimiento por los propietarios del suelo de las obligaciones y cargas que se fijan en este reglamento dará lugar: a) A la exacción de las cuotas de urbanización por la vía de apremio, o b) A la expropiación por la Administración de los terrenos afectados al cumplimiento de las cargas, siendo beneficiarios de la expropiación la propia Administración o la junta de compensación, según los casos».

El artículo 181 de la misma norma señala también que «Cuando el incumplimiento consista en la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la Junta, ésta podrá optar entre solicitar de la Administración actuante la aplicación de la expropiación al miembro moroso o interesar de la misma el cobro de la deuda por la vía de apremio. Las cantidades percibidas aplicando este procedimiento se entregarán por la Administración actuante a la Junta de Compensación».

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, mediante apremio sobre la finca afectada. La demora en el pago devengará, en favor del urbanizador, el interés legal del dinero. Incurrirá en mora la cuota impagada al mes de la notificación de la resolución que autorice su cobro inmediato.

La vía de apremio: las cuotas de urbanización, aun en su carácter de provisionales, son ejecutivas porque cubren un gasto generado para hacer una obra pública que sin ellas quedaría falta de

financiación; en estos casos el interés público prevalece sobre el privado, y así lo señala la jurisprudencia; una vez transcurrido el periodo de cobro sin que se hayan satisfecho, la Administración dictará providencia de apremio sobre las mismas; en el caso del sistema de compensación, se hará previa solicitud para el cobro por esta vía (181.3 RGU). Será el sujeto urbanizador (cuando no sea el propio Ayuntamiento) el que presentará una relación de impagados al Ayuntamiento, para que éste ejercite la vía de apremio para el cobro de las cuotas. Esta decisión se adoptará por la corporación, a partir de la cual se providenciarán de apremio las deudas y se abrirá expediente en vía de apremio. La decisión de optar por esta vía es voluntaria, pues la junta de compensación tiene otras posibilidades como la civil (STS 24-6-1996) o la expropiación (optativa en ambos sistemas, recogida y regulada en los artículos 195 y ss. del RGU y 206, 207 de la Ley del Suelo (TR 1992) o venta forzosa, siempre con carácter excepcional, y previa declaración e incumplimiento del deber de urbanizar.

Entendemos que una vez ejercida esta opción (la vía de apremio) ya no es renunciable porque se ha hecho uso de esa opción, y hay que respetar un procedimiento de oficio establecido por ley, y se originan unos gastos y trámites de los que hay que responder. Las funciones de autoridad tales como resolver el apremio para el cobro de las deudas corresponden al Ayuntamiento.

En cuanto a los **plazos de prescripción para el cobro, sí que los tenemos que tener en cuenta**, aunque no figuren en el registro. No podemos dejar de mencionar en este punto la especialidad de las sanciones, esta vez de tipo urbanístico. Sin entrar a considerar el contenido de la potestad sancionadora en materia urbanística, hay que recordar dos aspectos de contenido económico que son especiales y los diferencian de otros conceptos y, en este caso, de las cuotas.

- Por un lado, que las sanciones no podrán ser ejecutivas hasta que sean firmes en vía administrativa (138 Ley 30/1992, 26 de noviembre), lo que supone que, una vez resuelto el expediente sancionador y notificada la resolución y la liquidación para pago de la sanción, no **podrán pasar a la vía ejecutiva** si ha existido por ejemplo un recurso pendiente de resolver, ya que aún no pondrá fin a la vía administrativa. Por la misma razón, no será necesaria la presentación de **garantía** para la suspensión de la ejecución del acto al interponer recurso, rompiendo el principio general, ya que ésta queda suspendida por ley, siendo innecesaria la misma.
- Otro aspecto es el que se refiere a los **plazos para exigir el cobro de las mismas**: no hablamos de plazos de la infracción, sino de plazos para la sanción. Así, salvo que la legislación específica de carácter urbanístico señale para el procedimiento algunos plazos específicos, se aplicará el régimen común establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que será de tres años, dos años y un año, para las sanciones muy graves, graves y leves respectivamente. En estas sanciones, a diferencia de las tributarias, se exceptúa el plazo general establecido para un ingreso de derecho público que es de cuatro años (LGT y LGP), siendo más corto el mismo.

Este régimen no se aplicaría a las multas coercitivas, pues no obedecen a un ejercicio de potestad sancionadora, sino de coacción para el cumplimiento de una obligación principal a la que van ligadas.

Pero para las cuotas de urbanización, que no responden ni mucho menos al concepto de sanción, el artículo 15 de la LGP señala que **prescribirán** en cuatro años los ingresos no tributarios, para el ejercicio de su cobro, unificando así el régimen establecido en la LGT con las figuras tributarias.

Por otro lado, las cargas urbanísticas son preferentes en el cobro, y cuando se hace un embargo de una finca afecta, y a efectos de celebrar una posible enajenación del bien, **¿subsisten las cargas, aunque tengan preferencia? ¿Se descuentan las cargas al fijar el tipo en el caso de una posible subasta?** Sí que subsisten, ya que sólo se cancelan las posteriores (arts. 110 y 111 RGR). La preferencia es a efectos de cobro y resolución de la carga, pero las anteriores se mantienen aunque se la quede un tercero en un procedimiento de enajenación. Por eso, se descuentan en el tipo; no así la propia carga, inscrita, ya que aunque se valoren por los propios servicios técnicos a efectos reales, con un valor urbanístico, es con este valor con el que al final va a constar la finca, aunque en este momento no la tenga, y aunque la nueva Ley del Suelo atienda también al valor real del momento del terreno, y no el de la clasificación del suelo, para evitar especulaciones. Por ello, no deben descontarse del valor del tipo. Esto supondrá además rebajar el tipo, con lo que se estaría perjudicando el posible cobro de la deuda por el importe, aparte de que hoy en día las enajenaciones de fincas no pagadas por los propietarios en proceso de urbanización serán difíciles de enajenar sobre todo si tienen unas cargas elevadas, y el importe por el que salen también es elevado. Esto puede dar lugar a que acabe llegando a manos del propio Ayuntamiento, o lo que es peor, del propio agente urbanizador, que recibe una finca urbanizada por el mismo, aunque perteneciente a un tercero, pero con una serie de cargas bancarias (hipotecas) elevadas, que permanecen vigentes y a las que debe hacer frente.

En cuanto a **los conceptos de la deuda** exigibles en vía de apremio, vamos a resaltar lo siguiente:

a) El recargo de apremio.

Primera cuestión: ¿es exigible? Por un lado, si consideramos que es un ingreso de derecho público, y le es aplicable la normativa recaudatoria, está claro que, finalizado el periodo voluntario de pago, se exigirá el recargo de apremio y comenzará el devengo de los intereses de demora. Si consideramos lo dispuesto en la legislación urbanística, no parece que se diga nada sobre el mismo, y si nos remitimos al régimen jurídico de procedimiento común, se establece en el artículo 97 que la cantidad debe ser líquida y que la obligación pecuniaria ha de estar establecida en una norma de rango legal; ni la normativa urbanística ni la autonómica dicen nada al respecto, y el RGR es un reglamento; aunque el artículo 10 de la LHL es, tras la reforma de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, muy clara al respecto: «En la exacción de los tributos locales **y de los restantes ingresos de derecho público de las Entidades Locales, los recargos e intereses de demora se exigirán y determinarán en los mismos casos, forma y cuantía que en la exacción de los tributos del Estado.**».

Segunda cuestión: si se exige, ¿corresponde el cobro del mismo al agente externo o a la Administración? No nos referimos a quién lo cobra, sino a quién se lo queda, cuando interviene un tercero en la labor urbanizadora y en la gestión el cobro de las cuotas. Lo hemos visto antes al hablar de una posible remuneración. Esta pregunta tiene sentido a tenor del carácter privado del agente, ya que está claro, a tenor de la norma, que el importe y los intereses deben ser un ingreso para el agente, que

es el que soporta el coste de la obra y ha sufrido la demora en el pago, pero el recargo, al no decir nada la norma, ¿a quién correspondería si se cobra? En principio, y precisamente porque la norma no dice nada más, se podría convenir entre las partes (agente y Ayuntamiento) para que se lo quedara el Ayuntamiento, y no por la gestión, que es un deber por ley, sino porque forma parte de la deuda y nada dice sobre él la norma, por lo que, una vez cobrado, se podría entender que al agente se le pasara la cantidad que corresponde a intereses y principal, que es lo que dice la ley, y no el recargo. Eso sí, y como antes hemos señalado, se debe recoger por escrito a través de un convenio o norma que vincule al agente, para legitimar ese cobro y, si no, se le pasará el total del importe ingresado con todos sus conceptos en vía de apremio, al ser ingresos extrapresupuestarios.

En el periodo entre que finaliza el periodo voluntario y se presenta al Ayuntamiento la relación de impagados, o dispone de los mismos, lo normal es que se cobren por el principal, aunque, según la ley, correspondería ya al menos el 5% del recargo. Una vez pasados al Ayuntamiento, y presentados éstos, se deben cobrar con el 10% cuando se notifica la providencia de apremio, y transcurridos los plazos establecidos (art. 62 LGT), se cobrará con el 20% más los intereses devengados. Estamos aplicando un precepto que no se recoge en el RGR, cuando ya hemos dicho que no es un tributo, y esto es por lo mismo que hemos mencionado anteriormente; la remisión de la LHL en lo que se refiere a ingresos de derecho público a lo dispuesto para los tributos, en materia de recargos e intereses (art. 10 ya mencionado) unificando la aplicación de un mismo régimen en materia de de ingresos locales. En este sentido se pronuncia también el Tribunal Supremo en Sentencia 31-12-2001.

b) Los intereses de demora.

En cuanto a los intereses, para las deudas tributarias es el interés legal del dinero, incrementado en un 25%. Actualmente, para determinados casos de aplazamientos, el interés es el legal (art. 26.6 LGT). Para las deudas no tributarias, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la LGT, el interés de demora resultará de la aplicación para cada año o periodo de los que integran el periodo de cálculo, del interés legal fijado en la Ley de Presupuestos para dichos ejercicios. Pero a nivel local, y para cualquier ingreso de derecho público, el artículo 10 señala que será el interés de demora, aunque varios autores sigan defendiendo que el interés es el legal, como literalmente señala la ley.

Al tratarse de un derecho público no tributario, el interés aplicable en principio sería el interés legal del dinero, previsto en la LGP, porque la Ley del Suelo y el RGU nada dicen al respecto (sí, sin embargo, cuando habla de los aplazamientos, cuando dice que «Los aplazamientos en el pago de las cuotas devengarán en favor de la Administración anualmente el tipo de interés básico del Banco de España»).

La expresión interés legal que puede señalar la ley puede entenderse de dos maneras: el interés legal frente al de demora, que es el que fija la LGT en su artículo 58, normalmente incrementado en aproximadamente dos puntos sobre el legal; o el que corresponde por ley; y entonces, buscando la normativa concreta aplicable, se aplicará el de legal, demora, o el que le corresponda. Si atendemos a la ley, se fija la exigencia de intereses por parte del ciudadano a la Administración de intereses de demora, al igual que hacía hasta ahora la Administración; en principio no es aplicable, porque se refiere a tributos, pero si lo deducimos del artículo 10 anteriormente mencionado y reformado de la LHL,

ya sería algo muy distinto. A este respecto es interesante la Sentencia de 31-12-2001 del Tribunal Supremo, que remite para el caso de los ingresos de derecho público, tras la reforma de la Ley 50/1998, 28 diciembre, al artículo 2.2 y 10 de la LHL y, por ende, al 127 de la LGT (recargos 10%, 20% intereses). Por lo que, con esta conclusión, la exigencia de intereses sería de demora (piénsese que, aunque las leyes urbanísticas son una norma específica, pueden ser anteriores a la reforma de la Ley de Haciendas Locales, o considerarse generales en este punto, frente a la norma específica local).

Recuérdese también, por otro lado, la diferencia entre el devengo y la exigencia de los mismos.

c) Costas.

Los gastos que se originen por la recaudación ejecutiva son a cargo del deudor. El régimen general las señala como un coste a soportar por el deudor y parte de la deuda, también. Se cobran junto con el principal, el recargo de apremio y los intereses.

3. La afección.

a) *Concepto.*

La afección de un bien al cobro de una deuda es un supuesto permitido y recogido en nuestra normativa vigente. Podríamos definirla como un privilegio legal otorgado a determinados créditos, en virtud del cual determinada finca o derecho, propiedad del deudor, al tiempo de contraerse determinada obligación puede ser embargada para satisfacer el importe de la deuda, aunque dicha finca o derecho hubiera pasado a propiedad de un tercero no deudor.

Los efectos de esta afección suponen que el tercero tiene que soportar la ejecución sobre su finca, hasta donde alcance su valor en subasta, pero no responde personalmente de la deuda con el resto de su patrimonio. Si soporta tal ejecución, y paga la deuda o pierde su finca o derecho por subasta en procedimiento ejecutivo, como estaría respondiendo por deuda ajena, tendría acción de reembolso o de enriquecimiento injusto para resarcirse contra el verdadero deudor.

b) *Contenido.*

Al tratar el tema de la afección, no vamos a entrar a dilucidar sobre cuestiones que ya han sido muy bien tratadas por autores muy relevantes, como CHOLBI CACHA, Enrique DE MIGUEL CANUTO, Judit BAGES GIRONÉS (Letrada Hacienda Municipal), Revista n.º 31 de *Tributos Locales* o ese magnífico artículo de Amanda MARTÍN RODRÍGUEZ que apareció en referencia al Impuesto de Bienes Inmuebles en la *RCyT*. CEF, junio de 2004, por pronunciar algunos autores. Tales cuestiones serían el caso del importe a exigir en la afección y qué conceptos (principal y recargos, no los de ejecutiva ni apremio, ni intereses, que se refiere a las liquidaciones provisionales y definitivas en el caso de las cuotas, que se produce como consecuencia de la reparcelación o de la declaración de innecesariedad de la misma,

produciéndose los mismos efectos jurídicos), la naturaleza (responsabilidad objetiva real administrativa, no subjetiva patrimonial), procedimiento [derivación de responsabilidad subsidiaria, arts. 43.1 d), 174 y 176 LGT], el plazo (periodo voluntario), la prescripción (art. 68.7 LGT), la no exigencia a poseedores intermedios (respaldado por STS 21-1-2004 y STS 9-4-2003) u otros aspectos que ya se han tratado en varios trabajos, estudios, artículos o publicaciones; sino que vamos a intentar ver otras cuestiones, también incidentales, y que no han sido tan tratadas en otras exposiciones, pero que tienen un interés práctico. En todo caso, este tema se ha tratado más en el Impuesto de Bienes Inmuebles, no tanto en el caso de las cuotas de urbanización.

c) Ámbito de aplicación.

Se encuentra en la normativa estatal tributaria, en la normativa estatal de régimen local e incluso en la normativa urbanística, estatal y autonómica. Su finalidad es garantizar el cobro de la deuda con el propio bien que se grava, con lo cual parece asegurado aquél. Sin embargo, su aplicación no es pacífica, y no está exenta de problemas.

A nivel normativo estatal, la LGT (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), señala en su artículo 79 que «1. Los adquirentes de bienes afectos por ley al pago de la deuda tributaria responderán subsidiariamente con ellos, por derivación de la acción tributaria, si la deuda no se paga.

2. Los bienes y derechos transmitidos quedarán afectos a la responsabilidad del pago de las cantidades, liquidadas o no, correspondientes a los tributos que graven tales transmisiones, adquisiciones o importaciones, cualquiera que sea su poseedor, salvo que éste resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral o se justifique la adquisición de los bienes con buena fe y justo título, en establecimiento mercantil o industrial, en el caso de bienes muebles no inscribibles».

La primera pregunta es, ¿qué tributos se encuentran incluidos, impuestos como el de transmisiones patrimoniales o el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana? Parece, como señala la doctrina, que el artículo 79 sólo está pensado en tributos a nivel estatal; luego no entrarían bajo este concepto los tributos locales, aunque cumplan con los requisitos que dicho artículo menciona. Es la ley la que debe regular los bienes que están afectos, y en la Ley de Transmisiones Patrimoniales o de Sucesiones y Donaciones, Impuestos Aduaneros o el IVA, se recoge, así como en el TRLHL se recoge para el Impuesto de Bienes Inmuebles a nivel local, pero no para el Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos Urbanos. Esto último parece que supondría hacer una interpretación extensiva del artículo, lo que vulneraría el principio de legalidad.

El artículo 64 del TRLHL (RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo), si nos vamos a la legislación local, regula un supuesto específico a nivel local de afectación, en el caso del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, cuando dice que «En los supuestos de cambio, por cualquier causa, en la titularidad de los derechos que constituyen el hecho imponible de este impuesto, los bienes inmuebles objeto de dichos derechos quedarán afectos al pago de la totalidad de la cuota tributaria, en régimen de responsabilidad subsidiaria, en los términos previstos en la LGT». A continuación, el artículo hace hincapié en la obligación de los notarios de informarse y advertir a los comparecientes sobre las deudas que existen

pendientes sobre ese inmueble objeto de la transmisión. Esto lo ha recogido la ley porque cuando se realizaba este tipo de operaciones se hacía constar que el inmueble en cuestión «estaba libre de cargas». Y aunque los recibos pendientes del Impuesto de Bienes Inmuebles no constasen como cargas registrales, sí que son cargas económicas, que afectan por ley a un tercer adquirente, ya que la finca responde de dichas deudas, por dicho concepto, sea urbana o rústica. Y esto, también hay que decirlo, aunque sí se hiciera constar en el registro que el estar «libre de cargas» era a salvo de posibles afecciones fiscales (cual es el caso) o servidumbres, ya que esto sí se expresa en la nota registral. Como vemos, en este supuesto, no es necesario que conste en el registro dicha afección por el concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles, lo cual no quiere decir que no se pueda anotar; lo que no existe es esa obligación de hacerlo.

A nivel local, en la afección del Impuesto de Bienes Inmuebles quedan resueltos jurisprudencialmente los problemas de los adquirentes intermedios; también están resueltos los problemas del periodo y la cantidad del pago.

La segunda pregunta sería, ¿qué pasa con otros conceptos que también tienen que ver con la titularidad del inmueble, como la tasa de agua o basura?; ¿se aplica también la afección? No es una carga real, sino que es una tasa que se establece por la prestación de un servicio. Por lo tanto, no se puede exigir en ningún caso al adquirente que pague por las deudas del transmitente en este concepto. Esto es un problema, porque la titularidad del agua va ligada con la del inmueble, y más ahora que el TRLHL señala que la liquidación de una tasa como la del agua vendrá liquidada a la figura del sustituto, que es el propietario del inmueble. Pero la Administración no puede hacerle pagar a un nuevo propietario de un inmueble los débitos anteriores pendientes, cuando él nunca ha sido sujeto pasivo del tributo, aunque se pida como requisito en las ordenanzas municipales que se presente el último recibo como señal de que se está al corriente de los pagos para el cambio de titularidad.

Todo esto lo señalamos porque, recordemos, el nuevo sistema señala la equiparación y mismo trato en muchos aspectos de los tributos a los ingresos de derecho público; así, ya hemos visto que la disposición adicional primera de la LGT señala que «Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de normativa específica», siendo coherente con el sistema de unificación de régimen que persigue también el TRLHL (arts. 2, 10, 12, 14...). Y las cuotas de urbanización son ingresos de derecho público. Por tanto, **¿qué régimen jurídico tiene la afección en las cuotas de urbanización?**

Así, la legislación urbanística también nos habla del supuesto de la afección real de las fincas al pago de las cuotas de urbanización como carga urbanística, y como ingreso público e instrumento de financiación de la obra urbanizadora. En concreto, el artículo 16.2 de la actual Ley del Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), que señala que «Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ella están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior», apartado que señala los deberes legales que suponen las actuaciones de transformación urbanística. Ya venía regulada esta figura en la normativa anterior [art. 126 del RGU y art. 100.1 c) del Texto Refundido de 1976], en que se señalaba el mismo carácter que hemos señalado, y la misma naturaleza, añadiendo la imposibilidad de sustitución de esta garantía real y legal, y el carácter preferente de la misma sobre cargas e hipotecas anteriores, salvo créditos del Estado de la última anualidad vencida y no pagada y de créditos tributarios vencidos y no satisfechos, siempre que se hayan hecho constar en el registro antes de practicarse la afección.

También se recoge, como es lógico, en las leyes autonómicas, como la Ley Urbanística valenciana, que señala en su artículo 181: «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 la 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». También Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias, Galicia, La Rioja, Murcia, Madrid, Asturias... haciendo depender algunas del proyecto de reparcelación y otras independientemente de que exista o no esa reparcelación.

d) *Requisitos.*

1. Hay que **diferenciar afección de liquidación**: sólo se puede dar afección cuando existe una correcta liquidación, porque si no lo que procede es esta última.
2. **¿Cabe la sustitución por otra garantía?** No, salvo los supuestos expresamente permitidos por la ley, como ocurre con la ley asturiana, por ejemplo; o **incluso podría sustituirse por aval, con la dificultad de su cuantificación.**
3. **¿Es necesario que haya una transmisión? ¿Ha de darse transmisión para que se dé afección?** No cabe duda de que la afección cobra todo su sentido cuando se da la transmisión, pero no es necesaria; la afección es operativa por ley en todo momento.
4. **¿Es necesario que exista carga real inscrita? Si no consta la afección en el registro, ¿se puede cobrar la cuota por afección, suponiendo que haya un tercer adquirente de buena fe, y aquélla no esté prescrita? ¿Necesitan estar inscritas en el registro para su constitución y eficacia?**

En principio, así parece por legislación. Al menos en las cuotas de urbanización, por su carácter obligatorio, cuando se inscribe en el registro el proyecto de reparcelación. No ocurre así con el Impuesto de Bienes Inmuebles, aunque no estaría de más, incluso estaría mejor, que constase la misma. Pero esa afección viene por ley en ambos casos. En el caso de las cuotas, esta obligación no es óbice para que, si no están inscritas, sigan siendo exigibles. Puede darse el caso de que la anotación caduque –son siete años según la legislación hipotecaria y el RD 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba el Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística...– y si no se llegara a prorrogar, esta anotación caducaría y desaparecería. Algo que no debería ser la regla normal, aunque todos sabemos el volumen de gestión de los Ayuntamientos y los medios de que disponen, y se dan estos supuestos para los que la ley no está muchas veces preparada, o no los contempla por presuponer situaciones normales, cuando en la práctica real no lo son (ocurre en todos los ámbitos en la práctica). Por tanto, puede adquirir un tercero de buena fe sin saber que dicha finca tenía o tiene una carga real pendiente de cobro. Ahora bien, la cuota como ingreso puede no estar prescrita; por tanto, su cobro es procedente, y así, si no se cobra al titular sujeto pasivo obligado al pago, debe procederse a la derivación por afección, previa declaración de insolvencia del anterior

titular y la notificación al nuevo adquirente por afección, dándole un plazo de trámite de audiencia. No cabe proceder directamente al nuevo titular, como también podría desprenderse del texto literal de la ley, no sigue la obligación al titular o al terreno, está garantizado con éste, que no es lo mismo, y en su momento, y previos los trámites del procedimiento legal, se procederá en su caso, haciendo valer esa subrogación o esa afección.

Pero todas hacen mención a la obligatoriedad de que dicha afección real conste en el Registro de la Propiedad. Una transmisión de propiedad no debe constar necesariamente en el Registro de la Propiedad –aunque sea conveniente– para su constitución; no es así, en cambio, en la hipoteca, que hasta que no está inscrita en el registro, no se constituye realmente.

Hay diversas clases de afecciones legales por razón del crédito que garantizan: pueden ser fiscales, urbanísticas, de reintegro de subvenciones o de créditos de privilegio especial (aseguradores, créditos refraccionarios, salariales...), pero también las podemos clasificar en afecciones que son oponibles a cualquier tercero, aunque no consten en el Registro de la Propiedad, o las que no son oponibles a terceros protegidos por la fe pública registral, por lo que, para evitar tal protección, se exige la constancia registral de la afección. Éste sería el ejemplo de determinadas afecciones fiscales, y reintegro de subvenciones. En el primer caso estarían la hipoteca legal tácita, la del Impuesto de Bienes Inmuebles, las primas de seguro, los créditos salariales, los gastos de comunidad... y los gastos de urbanización, que son objeto de constancia registral, como medio de refuerzo de su publicidad, pero que no la necesitan para afectar a terceros, pues la normativa vigente no exceptúa de tal afección al tercero protegido por la fe pública registral. A este respecto, el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística, señala: «De la afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar. 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 LGT 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».

Éstos son los efectos de la afección, y la misma como tal aparece regulada en los artículos 188.3, 178.1 y 126.1 del RGU, para cada uno de los tres sistemas que utiliza el Estado.

Los efectos que produce la nota registral son los de dar a conocer a terceros la existencia de una actuación urbanística sobre la finca, con el fin de que terceros adquirentes puedan conocer el régimen jurídico inmobiliario a que está sometida. Pero ello no significa, en modo alguno, que la ausencia de la nota impida la continuación de la gestión urbanística, puesto que no es imprescindible para la ejecución del sistema. Tampoco puede el tercer adquirente alegar buena fe en la situación urbanística de la finca, puesto que no es necesaria dicha nota para que se produzca la subrogación de terceros adquirentes.

Efectos: la afección real de las cuotas al pago de las mismas viene como consecuencia del principio de afectación de las plusvalías a los costes de la urbanización. Dicha afección resulta del acuerdo definitivo del proyecto de equidistribución al pago de las cuotas de urbanización, que se da en el

momento de la inscripción del proyecto, y no constituye una nota marginal, sino que forma parte del mismo. Por eso es importante que aun en los casos en que es innecesaria la reparcelación, se elabore o redacte un proyecto de equidistribución aunque sea breve, pero bien redactado (conforme RD 1093/1997) para inscribirlo en el registro y que tenga amparo público, y conste la afección. Ya en el inicio del sistema de actuación se produce una afección de las fincas a las cargas a través de la inscripción de nota marginal del inicio del procedimiento, que dura tres años, prorrogable por tres años más, en que se solicita expedición de certificado de dominio y cargas. Se producirán unos efectos registrales derivados de esta nota marginal cuando se vaya a inscribir el proyecto, aparte de dar a conocer a terceros una actuación urbanística: se cancelarán las inscripciones de dominio con fecha posterior al último compareciente en el expediente de reparcelación, ante la Administración, por casos de transmisión de la finca, de modo que se tendrá como titulares en la inscripción del proyecto a aquellos que hubieran comunicado la transmisión a la Administración y consten como últimos titulares. Se cancelarán, asimismo, todos los derechos y cargas inscritos con posterioridad a la nota que no se mencionen en el proyecto. El alcance de la afección es de preferencia a cualquier otra y a todas las hipotecas y cargas anteriores, con la excepción de los créditos tributarios del Estado y CCAA [73 LGT, 2 LOFCA, y los créditos superprivilegiados (32.1 ET)]. Según el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, deben cancelarse los créditos hipotecarios anteriores, pero esto choca con el 175.2 del Reglamento Hipotecario (prioridad registral); por ello, no deben cancelarse las anotaciones de embargo basadas en los créditos inscritos mencionados anteriormente, ni las derivadas de las afecciones. La inscripción de la afección caduca a los siete años desde la inscripción del proyecto, o a los dos años de la constancia en el registro del saldo de liquidación definitiva, sin que en ningún caso pueda exceder de siete años, y se cancela con la presentación por el titular del certificado de pago y de la recepción de la obra por parte del Ayuntamiento.

Entonces, el procedimiento sería el siguiente:

a) **Si no hay transmisión de la finca:** El alcance de la responsabilidad para el titular sujeto obligado al pago es de la totalidad del patrimonio, se dicta providencia de apremio, se le notifica requiriéndole para el pago en los plazos del artículo 108 del RGR, y se procede al embargo de bienes en su caso, por el orden establecido en el artículo 112 del RGR: primero, cuentas, créditos a corto plazo, salarios, y cuando se llega a inmuebles, se dirigen las actuaciones contra el bien afecto. Se notifica al titular del dominio y a los demás titulares de los derechos reales inscritos, donde se advertirá de la posibilidad de pago, de la subrogación y de la acción de retorno, con nota marginal. Se procederá a la anotación preventiva de embargo del bien afecto.

b) **Si hay transmisión de la finca:** hay que comunicarlo a la Administración, y con ello proceder a la correcta liquidación de las cuotas, bien sea en la provisional como en la definitiva. Una vez fijadas éstas, determinados los titulares y liquidadas las cuotas, si han sido impagadas no se pueden alegar cuestiones de titularidad y exigir que el cobro se realice frente al nuevo propietario, tanto si no ha habido cambio, como si ha habido y no se ha comunicado, como si ha habido y ha sido posterior a la liquidación de cuotas, es decir, que hayan resultado impagadas y estén en periodo ejecutivo (STSJ Navarra 9-11-2001, art. 21 Ley 6/1998, de 13 abril, y preceptos del RGR). Así se debería proceder en el expediente de apremio para el cobro sobre el titular obligado al pago, y sólo cuando sea declarado insolvente éste, proceder al acuerdo de afección, previa concesión de un plazo de audiencia al nuevo titular, y luego un acuerdo

expreso de declaración de la afectación, notificándolo y requiriéndole de pago en periodo voluntario y por el principal. En el caso de que no pagara o hiciera efectiva la deuda, dictar providencia de apremio sobre la finca, y directamente proceder al embargo del inmueble afecto, porque no estamos ante una obligación personal, sino *ob rem*, y la responsabilidad no es subjetiva, sino de la cosa, objetiva.

Es decir, en los casos de transmisión de la finca, el alcance de la responsabilidad del adquirente sólo lo es (en su caso), respecto de o con el bien afecto, previa derivación por afectación. Esta postura se encuentra interpretada por la jurisprudencia (STSJ Cataluña 3-4-1995, TSJV 27-2-2001, TS 25-1-1996), que intenta proteger los casos de transmisión de la finca y para que un tercero, aun adquiriendo la finca con conocimiento de la carga afecta, no tenga que responder de un carga de urbanización pendiente desde hace años antes de su adjudicación, que figuraba a nombre del antiguo propietario deudor, sino con el bien (no con su patrimonio), y cuando ya no haya posibilidad de cobro de la deuda (insolvencia del titular anterior, que es el obligado al pago). Si ya se puede obtener un beneficio por la venta de un terreno o finca urbanizada, aún lo será más si no se ha sufragado el gasto que supone esa plusvalía, y encima lo queremos repercutir a un tercero. Quedaría ese primer sujeto sin haber respondido de nada, con un benéfico injusto (gana con la revalorización y no paga la carga). Aunque también hay quien defiende la postura de que debe actuarse cuando resulta impagada la deuda contra la finca, y directamente, sea quien sea el titular, en el caso de transmisión por subrogación del nuevo adquirente, ya que así se establece en el artículo 19.2 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, de normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, que señala que la vía de apremio puede dirigirse, cualquiera que sea el titular de la finca, según el registro donde consta la afectación de la finca. Cualquier titular de la finca, puede ser sujeto pasivo u obligado al pago en el procedimiento de apremio, derivado esto de lo dispuesto actualmente en los artículos 178.1 y 126.1 del RGU, 21 de la antigua Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones, y el artículo 19.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RDLeg. 2/2008, de 20 de junio) que señala que «La transmisión de las fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y a los establecidos por la legislación en la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigible 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». Aunque estos preceptos no hacen sino manifestar lo que es la afectación de la finca, que no se discute en ningún momento, esto queda claro; otra cosa es el procedimiento de cobro. El procedimiento de cobro a seguir manifestado no excluye el sentido de lo dispuesto en estas normas.

Así, tanto en el caso de que la afectación esté inscrita (que es lo que debería suceder, según el RD 1093/1997, de 4 de julio, excepto casos del art. 4, cuando la obra ha sido realizada y pagada o se ha asegurado a través de otro tipo de garantías) como si no está inscrita, el tercer adquirente responderá del pago de la cuota al tratarse de una obligación *ob rem* (STS 10-6-1985) que resulta de la aprobación del proyecto de equidistribución y del principio de subrogación del artículo 21 de la Ley 6/1998 y 88, de la Ley del Suelo de 1976. No es, pues, una responsabilidad tributaria, donde se respondería con todos los bienes presentes y futuros (1.911 Código Civil), característicos de la obligación tributaria; se responde por y con la cosa. No hay relación jurídica obligacional entre tercer adquirente y Hacienda Pública, sino una situación jurídico-real: el deber *erga omnes* de los derechos reales cuya

carga ha de soportar. Es una garantía real que sigue al bien, con independencia del poseedor, y por ello, también puede liberarse de la carga transmitiendo o liberándose del bien.

Eso también lo recogen las normativas autonómicas. Se establece como una garantía real para asegurar el cobro de las cuotas.

Cuando es la Administración la deudora y debe afrontar los pagos de cuotas, hay una confusión entre la Administración actuante y el deudor, un acreedor-deudor, y, como es lógico, no va a dictar ejecución contra sus propios bienes.

Ya hemos señalado que la liquidación primera, aunque sea provisional y la haga el tercero urbanizador, debe reunir los requisitos de la LGT. Se deben realizar dos intentos en la notificación, a distinta fecha y hora, y, en caso de ausentes o desconocidos, en cuyo caso sólo bastaría con un intento, proceder a la publicación edictal como último recursos si se desconoce el paradero o no se ha podido notificar.

El apartado 2 del artículo 19 del Real Decreto 1093/1997 establece que «En caso de incumplimiento de la obligación de pago resultante de la liquidación de la cuenta, si la Administración optase por su cobro por la 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 reales 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».

Queda claro, pues, que la acción de cobro habrá de dirigirla contra quien sea el titular del dominio. Lo que habría que distinguir es si ha habido transmisión o no de la finca.

A nivel autonómico, se señala el apremio sobre la finca, pero habrá que dictar la providencia de apremio, más concretamente, habrá que aplicar la legislación recaudatoria. La legislación urbanística llega hasta donde debe llegar y lo sabe, pero hay que seguir las reglas del procedimiento recaudatorio de los ingresos públicos, porque lo son. Entonces, si tanto en la recaudación de cuotas de urbanización en metálico como en la de recibos del Impuesto de Bienes Inmuebles pendientes se siguen las reglas del procedimiento recaudatorio administrativo, ¿no será lógico aplicar las reglas de la eficacia administrativa, y proceder cuando se pueda, por ejemplo, al embargo de cuentas y no al del bien inmueble para cobrarse la deuda, aunque tengamos garantizada la deuda por la afección? Imaginemos el supuesto de que la finca esté inscrita a nombre de dos personas: no cabe duda de que sería más eficaz ir al embargo de cuenta. La finalidad última es, tras embargar el bien, proceder a los trámites de la subasta, para, si antes no se ha anulado o pagado la deuda, proceder a su enajenación y con el producto obtenido liquidar la deuda y cancelar el expediente, tras una numerosa sucesión de trámites que alargan el proceso y lo hacen complejo. Es decir, obtener un producto líquido para cobrar la deuda, que de forma directa podemos obtener tras el embargo de una cuenta. Se trata del valor monetario, de obtenerlo de la manera más directa y rápida; ¿no es el dinero y el bien titularidad de la misma persona? Cierto es que en la afección responde el bien, no es una responsabilidad patrimonial universal, sino real, pero el propietario es el mismo, da igual ir por el camino del bien para llegar al dinero, que obtener el dinero directamente, sólo que en este caso es más rápido y eficaz para todos. Ya los Tribunales se pronuncian a

favor de una actuación recaudatoria de la Administración. Cuando se ha producido un embargo de cuenta de dinero que figura a nombre del actual propietario se le cobra el importe de la deuda, actuando primero sobre este tipo de embargo, y no contra el bien afecto ¿por qué? Porque aquí entran en juego otros dos principios que la propia ley remarca y realza: los de eficacia y proporcionalidad.

En lo que se refiere al cobro de la deuda, y para la Administración, la vía ejecutiva del cobro de las cuotas supone ir contra el patrimonio del deudor, que puede ser muy amplio y no sólo consistente en la finca afecta al bien. Es lógico que cuando se llega al Impuesto de Bienes Inmuebles en el orden de bienes a embargar se proceda contra la finca afecta si existen más. Pero en todo caso, se seguiría respetando el orden establecido en la LGT para el embargo de bienes (art. 169.2), aplicable en el procedimiento de recaudación de las mismas, al tratarse de un ingreso de derecho público. **Otra cosa es que hubiera habido transmisión.** En este caso, como la responsabilidad es objetiva, no subjetiva, sólo podríamos ir contra la finca afecta, que es la que responde de la deuda, y no contra otro bien del deudor u otra finca que figurara a su nombre. Pero sí podría actuar la Administración contra otros bienes del deudor principal, si la cuota ha sido correctamente liquidada.

En este caso de transmisión, el requerimiento de bienes para alterar el orden de embargo no tiene sentido, ya que no existe deudor; esto, que lo notifica la Administración para otro cualquier tipo de deuda, no sería aplicable en el caso de las cuotas, porque la ley ahí sí es explícita y señala el tipo de bien que, por ley, responde de esa deuda, a no ser que se dé en la práctica una resolución de esa deuda, de forma más eficaz, como hemos visto, conservando la posición jurídica de cada sujeto interviniente en la relación.

Así pues, hay algunos autores que señalan que los propietarios responden de las cuotas única y exclusivamente con las fincas afectas, de tal forma que se produce una limitación de la responsabilidad, excluyéndose la aplicación del artículo 1.911 del Código Civil, que establece el principio de responsabilidad universal del deudor con todos sus bienes. Pero al filo de los pronunciamientos jurisprudenciales que exigen la declaración de insolvencia del titular anterior para poder derivar la acción de cobro contra el nuevo titular, en el caso de transmisión de la finca no parece sostenible esa interpretación. Por ello, hay que entender que, en el caso de que no haya habido transmisión, el propietario responde de la deuda con la totalidad de los bienes. Se seguiría el procedimiento recaudatorio normal, pudiéndose proceder por el orden de bienes de embargo que señala la LGT por razones de economía, eficacia, y proporcionalidad, y, cuando se llega al embargo del bien inmueble, proceder primero contra la finca afecta, Si ésta ya no fuera propiedad del deudor, y la cuota está correctamente liquidada (esto es, la transmisión ocurre después de la primera liquidación de la cuota, porque si no podría estar incorrectamente liquidada), entonces se podría proceder contra otro inmueble a nombre del deudor, u otro bien.

Y si ha habido transmisión de la finca, como se ha señalado ya, el nuevo titular de la finca responderá del deber de pago de la cuota si ésta estuviera impagada. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 10-6-1985 u 11-7-1987 así lo reflejan: «El deber de sufragar los costes de urbanización constituye una obligación *ob rem* que se impone a los titulares dominicales de los terrenos afectados, quienesquiera que sean –arts. 83 y ss., Texto Refundido de la Ley del Suelo– y que por tratarse de una obligación de derecho público, no puede ser modificado por pactos de derecho privado, que si bien pueden surtir efectos entra las partes interesadas, no pueden vincular a la Administración, ni desplazar la titularidad del deber contributivo, sin perjuicio, naturalmente, de las acciones de regreso que sean proce-

denes en la esfera de las relaciones civiles», pero siguiendo un procedimiento, que no señala la ley. Pero sí la jurisprudencia, que equipara el procedimiento al que se sigue para la exigencia de la responsabilidad subsidiaria (véase STS 25-1-1996). Por lo tanto, el procedimiento en este caso, como ya se ha dicho, sería: declarar insolvente al titular anterior, audiencia al nuevo titular, declaración de afección, requerimiento de pago en periodo voluntario, y, caso de impago, dictar providencia de apremio sobre el bien afecto, y, en su caso, embargo del bien afecto (STSJ Cataluña 2-1-2004).

4. El tercer adquirente.

Es importante entonces, como hemos visto, la determinación del titular, porque así se determina el obligado al pago. Por eso es importante también hacer constar correctamente en el expediente reparcelatorio quién es el titular, que procederá de los registros de la propiedad o fiscales debidamente actualizados. Cualquier cambio en la titularidad a partir de ese momento supone la obligación de comparecer en el expediente reparcelatorio para comunicarlo a la Administración o, si no, atenerse a las consecuencias del procedimiento de cobro que proceden legalmente, donde puede entrar en juego la institución de la afección, como hemos comentado. Cuántas veces la Administración se encuentra con que ninguno de los sujetos implicados quiere pagar, y es, precisamente la subrogación y la afección la que les sirve de excusa para librarse del pago de la deuda, tanto al transmitente como al adquirente, más que vincular a ambos.

1. Protección del tercer adquirente: Otra matización que debemos hacer es en referencia a la protección de este tercer adquirente. Se ha tratado este tema, sobre todo en el caso del Impuesto de Bienes Inmuebles donde, por ejemplo, Miguel CANUTO o Amanda MARTÍN señalaban que el artículo 37 antiguo del RGR, o 74 de la LGT, referido a la afección, no eran aplicables al Impuesto de Bienes Inmuebles, y señalaban que el haber adquirido amparado por la fe pública registral o en establecimiento mercantil con buena fe y justo título no libera al adquirente del pago del Impuesto de Bienes Inmuebles pendiente de ingreso por el anterior titular, aunque el procedimiento sí es el mismo (arts. 74 y 76 LHL). Y, como señala Joaquín DELGADO RAMOS, Registrador de la Propiedad y Notario excedente, y como ya hemos señalado, hay afecciones legales que no son oponibles a terceros protegidos por la fe pública registral, por lo que, para evitar tal protección, se exige la constancia registral de la afección. Tales serían los casos del Impuesto de Transmisiones Onerosas (RDLeg. 1/1993, de 24 de septiembre, y RD 828/1995, de 29 de mayo), de Sucesiones y de la Renta de no Residentes, pero habría otras afecciones legales que son oponibles a cualquier tercero, aunque no consten en el Registro de la Propiedad; como hemos señalado, el impuesto que grava la finca en los dos últimos años, primas de seguro, créditos salariales, gastos de comunidad... y un caso dentro de este último, también la afección de la finca al pago de gastos de urbanización, la cual, aunque no necesita constancia registral para afectar a terceros, pues la normativa vigente no exceptúa de tal afección al tercero protegido por la fe pública, pero sí es objeto de tal constancia, como medio de refuerzo de su publicidad (la llamada publicidad noticia); así lo señala como hemos visto el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997, sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística.

2. Pero, por ejemplo, ¿se podría aplicar si el nuevo adquirente fuera una Administración pública?: Si lo pensáramos en el Impuesto de Bienes Inmuebles, se vería más claro. La respuesta de la afección es real, no personal, por lo tanto, no estaríamos dirigiéndonos contra una Administración

pública, cuyo problema se plantea en el hecho de que es inembargable su patrimonio de dominio público por la naturaleza del sujeto; en una afección responde el bien, luego aunque el propietario sea un ente público, se puede afectar (en caso de transmisión). ¿Y si no ha habido transmisión? Entonces sería simplemente un embargo, pero, ¿se podría hacer? Un embargo de un bien de dominio público no se puede realizar, sí uno patrimonial, pero ¿y si ese bien está afecto al pago de una deuda?, ¿por afección sí? pues sí, tanto si lo transmite como si no. A la Administración, hoy en día, sí se le puede apremiar. El artículo 106 del antiguo RGR señalaba que «En los títulos acreditativos de deudas a favor del Estado, de Comunidades Autónomas, Organismos autónomos, Corporaciones locales y otras entidades públicas **que por ley no puedan ser objeto de apremio, no se consignará el importe del recargo, ni la providencia de apremio, y se tramitará conforme al artículo 65 de este Reglamento**».

Entramos en el difícil campo de la gestión de cobro a un ente público. El modo actual más común según la normativa vigente es la compensación. Pero ésta debe realizarse entre créditos y débitos a nombre de un mismo sujeto pasivo, con una identificación fiscal. Esto hace que las posibilidades de personificación de la Administración pública o la inexistencia de créditos a compensar haga frustrar esta posibilidad de cobro. Piénsese que en muchos municipios estas entidades (p.ej., la comunidad autónoma) son titulares de deudas, bien sean recibos o liquidaciones de numerosa e importante cuantía (piénsese, sobre todo, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o el recibo de la tasa del agua de viviendas de protección oficial, o terrenos o fincas propiedad de estas entidades públicas). Pero también pueden ser titulares de terrenos objeto de un proceso de urbanización al que se le giran cuotas urbanísticas que pueden devenir impagadas, o ser un tercero adquirente de una finca afecta a una cuota impagada, en la que ha resultado insolvente el deudor principal, y ha existido una transmisión. Si no podemos acudir a esta vía de cobro, la nueva normativa nos señala también la retención por transferencias o el embargo de bienes patrimoniales no afectos a un uso o servicio público. La primera de ellas, pensada, como todo, más para el Estado, también puede ser utilizada por los entes locales, de manera que una transferencia ordinaria del Estado a la comunidad autónoma se podría retener por mandamiento para su ingreso por deudas municipales. Recordemos que ingresos afectados no pueden ser objeto de retención o compensación. La segunda, nos lleva a una cuestión interesante, y parece que no muy aclarada en la práctica, y es la siguiente: si se puede embargar a una Administración Pública, aunque sea sólo sobre unos determinados tipos de bienes, es porque se puede utilizar la vía de apremio, y por lo tanto, también cobrar el recargo de apremio y los intereses de demora. Este artículo que hemos mencionado del antiguo RGR ya no aparece en la nueva LGT ni en el nuevo RGR. Por lo tanto, esta característica que hasta hace bien poco tenían las administraciones de entes inapremiables ha dejado de existir. Digamos que ahora serían entes inembargables, eso sí, porque además lo dice nuestra Constitución (art. 132.1: «La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación...») por ser titulares de determinados bienes que gozan de esa característica especial. Pero hablamos de una cualidad específica de un sujeto. Pero, en caso de estos bienes de dominio público, que no lo son por su naturaleza, sino por su afectación, su inembargabilidad queda en entredicho, precisamente al estar afectos al pago de una deuda. También, lo normal es que determinados tipos de bienes adquiridos de un particular se tengan que afectar para calificarlos de dominio público, pero también es verdad que esta afectación puede venir determinada tácitamente en una aprobación de un plan o en una expropiación. En el título ejecutivo, la providencia de apremio puede ser específica y señalar que si no se producen los pagos en los periodos previstos, se podrá proceder contra los bienes patrimoniales no afectos a usos o servicios públicos.

Siempre queda la vía contenciosa para demandar a una Administración por inactividad al no realizar un pago de una deuda pública. Pero, digamos que, aparte de todo esto, lo que se aconseja en un primer término es encauzar el expediente administrativo de cobro a través de los principios de lealtad institucional, en cuanto administraciones que son, y la ley obliga a una buena relación entre ellas, que marque el procedimiento especial de cobro en este caso también. Y así, fruto de un procedimiento especial porque también lo marca la ley, se proceda a una notificación como oficio una vez transcurrido el plazo voluntario, se advierta de la posibilidad de cobro en vía de apremio con las singularidades que hemos visto, y que, incluso, en un principio, se solicite certificado acreditativo de reconocimiento de la obligación y de existencia de crédito presupuestario, para pagar al ente local, y luego, si no hubiera o no fuera suficiente, suspender el procedimiento tres meses para que se pueda tramitar la modificación presupuestaria correspondiente, en caso de necesidad. Una vez la deuda sea firme, se reconozca la obligación y exista crédito presupuestario, instar a cumplir la obligación en el plazo de un mes. Todo esto independientemente de que se puedan llevar a cabo las actuaciones nombradas anteriormente, sobre todo la compensación, que puede ser realizada de oficio una vez la deuda está en periodo ejecutivo y si hubiera crédito para su compensación, y a través de un procedimiento o expediente específico, y, en último término, se puede instar un requerimiento de bienes patrimoniales.

3. ¿Qué pasa con ese tercer adquirente, que como efecto de la afección, en caso de transmisión, tiene que soportar la ejecución de su finca, hasta donde alcance el valor en subasta, pero no responde personalmente de la deuda con el resto del patrimonio?

Como hemos dicho al principio, si soporta tal ejecución, y le toca pagar la deuda o perder su finca o derecho por subasta en el procedimiento ejecutivo, como estaría respondiendo por deuda ajena, tendría acción de reembolso o de enriquecimiento injusto para resarcirse contra el verdadero deudor.

4. ¿Qué ocurre cuando la finca está ya construida?, ¿cómo se afecta? Al igual que ocurre cuando el Catastro y posteriormente el Ayuntamiento liquida a nombre de una comunidad de propietarios, en que se reparte por cuotas de participación entre los mismos, en el caso del Impuesto de Bienes Inmuebles también se puede aplicar el mismo criterio para el cobro de una cuota a nombre de una comunidad o que corresponde a la misma por afección, en caso de que legalmente corresponda, repartiéndola entre los vecinos que la forman; con lo que, seguramente, habría que notificar a la presidencia o administración de la misma para que se proceda al reparto por cuotas en una de las reuniones de vecinos, y establecer una derrama en proporción. No sería una aplicación analógica, pero sí algo parecido a lo que ocurre con lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, o el artículo 35 de la LGT, que señalan la regla general de la mancomunidad cuando son conocidos los diversos sujetos que concurren en la obligación tributaria, dándose la solidaridad en caso contrario, pero que, en este caso, lo normal es que estén perfectamente identificados los propietarios de cada finca ya construida, para su reparto pro indiviso, aunque este caso no debería darse por el transcurso de los plazos, las imperfecciones de la gestión conjunta y la limitación de medios, producen este tipo de cuestiones incidentales, que afectan a los plazos, tan importantes siempre en la gestión del cobro de los ingresos públicos.