



Roj: **STS 2429/2021 - ECLI:ES:TS:2021:2429**

Id Cendoj: **28079130052021100172**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **09/06/2021**

Nº de Recurso: **8354/2019**

Nº de Resolución: **819/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 4276/2019,**
ATS 2762/2020,
STS 2429/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 819/2021

Fecha de sentencia: 09/06/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8354/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/06/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 8354/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 819/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 9 de junio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 8354/2019, interpuesto por el Ayuntamiento de Alfacar, representado por el procurador D. Ignacio Argos Linares y defendido por el letrado D. Jorge Aguilera González, contra la sentencia de 29 de marzo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) en el recurso de apelación 175/2018 de la sentencia de 13 de diciembre de 2017, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Granada en el recurso 564/2016, contra acuerdo de 16 de marzo de 2016, confirmado en reposición por el de 27 de julio de 2016, que aprueba las cuotas de urbanización del Sector SAU-8 La Alafaguara de Alfacar. Ha sido parte recurrida la entidad Panificadora Erelu, S.L., representada por la procuradora D.^a Yolanda Reinoso Mochón y defendida por el letrado D. José Luis Santana Mochón.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia de 29 de marzo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), desestima el recurso de apelación 175/2018 formulado contra la sentencia de 13 de diciembre de 2017, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Granada, que estimó en el recurso 564/2016 interpuesto contra el acuerdo de 16 de marzo de 2016, confirmado en reposición por el de 27 de julio de 2016, que aprueba las cuotas de urbanización del Sector SAU-8 La Alafaguara de Alfacar y contiene el siguiente fallo:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación 175/2018 interpuesto por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE ALFACAR contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número Cuatro de Granada, de 13 de diciembre de 2017, recaída en el procedimiento 564/2016. Y, consecuentemente, se confirma la citada sentencia por ser ajustada a Derecho."

La sentencia recurrida se refiere al planteamiento de la apelación en los siguientes términos: "la sentencia aquí apelada estimó el recurso contencioso administrativo al entender que -en aplicación del artículo 128.1 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU)- se había producido la prescripción del derecho de la Administración a la liquidación de las cuotas de urbanización. Y ello al haberse producido tal liquidación transcurridos más de cinco años desde que tuvo lugar la aprobación del proyecto de reparcelación (que tuvo lugar el 17 de junio de 2004). Según el juzgador de instancia, no obsta a la aplicación del artículo 128.1 RGU la previsión del artículo 128 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Y es que al no señalar este último precepto plazo alguno para la liquidación, debe entenderse aplicable subsidiariamente lo previsto en el RGU."

Se indica por la Sala de apelación, que el único motivo de apelación formulado por el Ayuntamiento de Alfacar consiste en la consideración de que el artículo 128 LOUA ha desplazado la previsión contenida en el RGU, citando -en apoyo de su pretensión- sendas sentencias de este Tribunal de su Sala de Sevilla -sentencia 172/2015, de 26 de febrero - y de Málaga - sentencia 1953/2015, de 28 de julio.

Resolviendo la apelación, la Sala razona que: "el motivo debe desestimarse y con ello el íntegro recurso de apelación. Ciertamente puede resultar cuestionable si en el sistema de cooperación -que fue el que utilizado en el desarrollo del sector SAU-8 la regla del artículo 128.1 RGU debe ceder ante la norma especial prevista para dicho sistema en el artículo 128 LOUA. Norma esta última que sitúa el dies a quo para el nacimiento del derecho de la Administración a liquidar la actuación en el de la recepción de las obras de urbanización y no, como hace el RGU, en el de la aprobación de la reparcelación. Ahora bien, aun aceptándose dicha tesis, la conclusión sobre la prescripción sería la misma, pues consta acreditado que la recepción de las obras de urbanización tuvo lugar mediante Acta única levantada el 29 de noviembre de 2010 (folios 1816 y 1817 EA). De hecho, poco después de la recepción de las obras -en concreto, el 14 de abril de 2011, como se recoge en los folios 1888 a 1890 del expediente administrativo- se aprobó definitivamente la liquidación de las obras, girando a los propietarios las cuotas finales de urbanización que incluían las diferencias entre la obra contratada y la ejecutada. Constando igualmente a los folios 2322 y siguiente la devolución a los propietarios de los avales emitidos para garantizar el pago de las obras. Sin que, por otro lado, se haya acreditado por parte de la corporación apelante que las obras que han dado lugar a la cuota cuya liquidación se impugna fueran obras necesarias no contempladas



en el proyecto inicial cuya asunción por parte de los propietarios podría y debería hacerse en expediente independiente tal y como prevé el artículo 128.4 LOUA."

SEGUNDO.- Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal del Ayuntamiento de Alfacar, se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 18 de noviembre de 2019, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y del expediente administrativo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala se dictó auto de 25 de mayo de 2020 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar: "Si el plazo de prescripción a considerar respecto de la acción de la administración para liquidar las cuotas de urbanización es el previsto en el art. 128 del Reglamento de Gestión Urbanístico o el previsto para las acciones personales en el art. 1964 del Código Civil."

Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: art. 1964 CC y art. 128.1 Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por R.D. 3288/78, de 25 de agosto, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

CUARTO.- Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito argumentando sobre la aplicación del plazo de prescripción aplicable y solicitando que se declare que el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización es el previsto para las acciones personales en el artículo 1964 del Código Civil, en el presente caso de 15 años (de aplicación por razones temporales transitorias conforme Disposición Final 1ª y disposición Transitoria 5ª de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), habida cuenta que los hechos objeto de debate e impugnación son anteriores a dicha modificación del año 2015. Descartándose, en consecuencia el plazo de prescripción aplicado por la sentencia impugnada de 29 de marzo de 2019, dictada por la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección Cuarta, de Granada, de 5 años, establecido en el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU).

QUINTO.- Dado traslado para oposición al recurso, la parte recurrida formuló escrito rechazando los argumentos en que se fundamenta la interposición y solicita la desestimación del recurso.

SEXTO.- Por providencia de 12 de abril de 2021, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 8 de junio de 2021, fecha en la que ha tenido lugar, observándose el procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el escrito de interposición del recurso, la Administración recurrente se refiere a su alegación en el sentido de que no podía aplicarse dicho plazo de 5 años del Reglamento de Gestión Urbanística, sino el del art. 1964 del Código Civil, 15 años, por cuanto los actos administrativos son anteriores a la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Esto es, el previsto para las acciones personales, pues las cargas urbanísticas, en este caso, las cuotas urbanísticas, dado su carácter, no tienen un término especial de prescripción y así se recogía en la propia normativa autonómica Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) en su artículo 128.1, que no indica plazo alguno expreso para la elaboración de la liquidación de las obras de urbanización.

Mantiene en casación su planteamiento de aplicación del plazo de prescripción establecido en el art. 1964 del Código Civil para las acciones personales, y considera, en cuanto al *dies a quo* para su cómputo, que atendiendo a cualquiera de las fechas reseñadas -fecha de la aprobación de la reparcelación (RGU) de 17 de julio de 2014, o el de la recepción de las obras a la conclusión de las obras y liquidación definitiva (LOUA), de 29 de noviembre de 2010-, no habría prescrito la acción del Ayuntamiento de Alfacar para liquidar esa cuota urbanística.

En defensa de su planteamiento invoca numerosas sentencias de distintos Tribunales Superiores de Justicia sobre el plazo de prescripción aplicable a las cuotas urbanísticas, en la situación anterior a la existencia de pronunciamientos de este Tribunal Supremo al respecto y termina invocando la doctrina ya establecida por esta Sala en sentencia de 25 de mayo de 2020 (rec. 942/2018).

Frente a ello, la parte recurrida señala la existencia de dos conceptos diferenciados: el primero la acción de la Administración para liquidar la reparcelación, que tiene lugar mediante la aprobación de la cuenta de liquidación definitiva, a la que se refiere el artículo 128.1 de la Ley 7/2020, de 17 de diciembre, de Ordenación



Urbanística de Andalucía (LOUA), y artículo 128.1 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) y el segundo al requerimiento de pago por dicha Administración a cada propietario de las cuotas individualizadas que resulten de la cuenta de liquidación definitiva una vez aprobada.

Entiende que el debate en la instancia se limitaba a la primera cuestión y en tal sentido el Juzgado entendió de aplicación el plazo de prescripción del art. 128 del RGU y en apelación se mantuvo el pronunciamiento al considerar que la prescripción se producía, igualmente, aun aplicando el art. 128.1 de la LOUA.

En relación con la segunda cuestión, exigencia del pago de la obligación, reconoce que la legislación urbanística no establece un plazo legal y que, como derecho supletorio, es de aplicación el plazo para el ejercicio de las acciones personales previsto en el artículo 1.964 del Código Civil, pero entiende que la obligación de pago surge para los propietarios una vez aprobada la cuenta de liquidación definitiva, por lo que comenzará desde ahí el plazo de quince años durante el que la Administración puede requerirles de pago, para lo que ha de proceder a la aprobación en plazo de la cuenta de liquidación definitiva, que es el plazo de cinco años establecido por el artículo 128.1 RGU, y siendo extemporánea la aprobación de la cuenta de liquidación, no se cumple dicho requisito de ser exigible el pago, puesto que no se puede exigir el cumplimiento de una obligación que aún no ha nacido, en este caso por extemporaneidad de la acción previa de la que surgiría la obligación de pago.

SEGUNDO.- Planteado en estos términos el recurso, no le falta razón a la parte recurrida cuando pone de manifiesto la distinción entre la liquidación de las obligaciones derivadas de la urbanización y el plazo para la exigencia de las mismas, distinción que no resulta clara en las actuaciones y resoluciones de instancia e incluso en este recurso de casación, en cuanto se alude al plazo de prescripción de las obligaciones establecido en el art. 1964 del Código Civil como alternativa al plazo de la Administración para llevar a cabo la liquidación de las obras de urbanización a que se refieren el art. 128 del RGU y el art. 128 de la LOUA.

Estos últimos preceptos se refieren al procedimiento de urbanización y liquidación de las correspondientes actuaciones y, con tal carácter, las posibles demoras en su realización producen los efectos propios del incumplimiento de los plazos en su caso establecidos o el retraso en la adopción de la resolución administrativa correspondiente, como resulta del actual art. 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, de manera que solo determina la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, lo que no es el caso, pues el art. 128 del RGU no atribuye tal naturaleza al plazo indicado en el mismo y el art. 128 de la LOUA ni siquiera establece plazo al respecto, como tampoco se establece en las normas estatales posteriores al RGU, como son artículo 16.1.a del TRLS- 2008, y después el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (artículos 7.1.b y 18.2).

Los referidos arts. 128 RGU y 128 de la Ley 7/2002, en cuanto se refieren a la liquidación de las obras de urbanización y obligaciones de los propietarios, tienen relevancia para la exigencia de dichas obligaciones en cuanto vienen a determinar el *dies a quo* del cómputo del plazo para exigir el cumplimiento de las mismas, plazo que no se establece en dichas normas, como tampoco se establece en las normas urbanísticas estatales que se acaban de indicar, por lo que no cabe hablar de prescripción al respecto.

Ciertamente los términos en que se expresan las actuaciones y sentencias recurridas podrían inducir a confusión sobre el objeto de la controversia, lo que se refleja en el propio auto de admisión, pero si se examina de manera precisa la actuación administrativa impugnada y las pretensiones que se ejercitan en el proceso, puede concluirse que lo que se discute es la determinación del plazo para exigir por la Administración el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la urbanización.

Así, las resoluciones administrativas impugnadas no se limitan a la aprobación de la liquidación de las obras sino que incluyen el requerimiento de pago a los propietarios y lo que estos cuestionan, sustancialmente, es que les sea exigible el pago de tales obligaciones, y así se refleja en la sentencia de instancia cuando, planteada la inadmisibilidad por modificación de la pretensión, se señala que la pretensión principal consiste en que no se giren las cuotas complementarias de urbanización y, por otra parte, el pronunciamiento de las sentencias es de prescripción que, como tal, ha de entenderse referida a dichas cuotas u obligaciones urbanísticas, aun cuando hable de la liquidación practicada en las resoluciones administrativas.

Pues bien, así entendida la cuestión de interés casacional que se suscita en el auto de admisión, la determinación del plazo de prescripción deriva de la naturaleza de la obligación que se trata de hacer efectiva. Al respecto y como señalamos en sentencia de 15 de junio de 2020, resulta significativo el criterio jurisprudencial, según el cual, las obligaciones urbanísticas no tienen naturaleza tributaria, como se indica en la sentencia de 31 de octubre de 2017 cuando reproduce la sentencia de 19 de enero de 2017 (rec. 1726/2015) según la cual: "de acuerdo con una constante jurisprudencia, la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida,



junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido".

Dicho criterio no hace sino reflejar la regulación y delimitación del derecho de propiedad por las normas urbanísticas, que determinan el contenido obligacional a que se sujeta el ejercicio del derecho en el ámbito urbanístico, en el cual, como dispone el art. 11 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, "el régimen de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

Se trata de obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de propiedad en el ámbito de la función pública de ordenación territorial y urbanística llevada a cabo por la Administración en virtud de las facultades de planificación y ejecución que le atribuyen las normas sectoriales. Como dispone, en la actualidad, el art. 4 del referido TRLSRU de 2015, "la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este."

A tal efecto resultan significativos principios como la participación de la comunidad en las plusvalías generadas (art. 4 TR15), condicionamiento del derecho al cumplimiento de los deberes y levantamiento de las cargas urbanísticas (art. 11 TR15) o distribución equitativa de beneficios y cargas (art. 23 TR15), principios que son una constante en la legislación urbanística, caso del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 o la Ley 6/98, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, de la misma manera que es una constante en dicha legislación la determinación de las facultades, deberes y obligaciones urbanísticas en razón de la titularidad o propiedad del suelo, sin que la transmisión de las fincas modifique la situación del titular respecto de tales facultades, deberes y obligaciones, quedando subrogado el nuevo titular en los derechos y deberes urbanísticos del anterior propietario (art. 21 Ley 6/98; art. 27 TR15).

En consecuencia, la exigencia del cumplimiento de tales obligaciones se sujeta al régimen y procedimientos establecidos en dicha normativa sectorial, incluidos los plazos de prescripción que pudieran establecerse al efecto, sin que el hecho de que se produzca en el ámbito de una función pública, como la urbanística, permita, alterando su naturaleza, acudir al régimen establecido para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere la legislación tributaria y presupuestaria, es decir, deudas tributarias y demás derechos de la Hacienda Pública sujetos al régimen de administración y gestión establecido en tales normas.

Ello justifica que, como se indica en las referidas sentencias, a falta de una previsión específica en la normativa urbanística sobre la prescripción de tales obligaciones haya de acudirse al plazo general de prescripción de las acciones personales, que no tengan señalado un término especial, establecido en el art. 1964 del Código Civil, de quince años, que se redujo a cinco años por la modificación efectuada por la disposición final 1 de la Ley 42/2015, de 5 de octubre.

TERCERO.- Lo anteriormente expuesto permite dar respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, entendiendo que el plazo de prescripción a considerar respecto de la acción de la Administración para exigir el pago de las cuotas de urbanización es el de quince/cinco años previsto para las acciones personales en el art. 1964 del Código Civil.

Esta interpretación de las normas conduce a la estimación del recurso de casación, pues, ya se atiende a la recepción de las obras y liquidación de las mismas en 2010, 2011, que cuyo caso habría de estarse al art. 1964 CC en su redacción anterior a la Ley 42/2015 (15 años), o se esté a la aprobación de las cuotas de urbanización en las resoluciones impugnadas de 2016 (5 años), el plazo de prescripción de la acción para exigir el cumplimiento de tales obligaciones no habría transcurrido, por lo que el requerimiento para su satisfacción por los propietarios resulta conforme a Derecho.

En consecuencia procede casar la sentencia recurrida y desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Alfacar de 16 de marzo de 2016, confirmado en reposición por el de 27 de julio de 2016, que aprueba las cuotas de urbanización del Sector SAU-8 La Alafaguara de Alfacar.

CUARTO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico tercero:

Estimar el recurso de casación n.º 8354/2019, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Alfacar, contra la sentencia de 29 de marzo de 2019 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) en el recurso de apelación 175/2018 de la sentencia de 13 de diciembre de 2017, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Granada en el recurso 564/2016, que casamos. En su lugar desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de PANIFICADORA ERELU, S.L. contra el acuerdo del Ayuntamiento de Alfacar de 16 de marzo de 2016, confirmado en reposición por el de 27 de julio de 2016, que aprueba las cuotas de urbanización del Sector SAU-8 La Alafaguara de Alfacar. Con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOS