Roj: **STS 1872/2020** - **ECLI:ES:TS:2020:1872**

Id Cendoj: **28079130052020100142**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **15/06/2020**
Nº de Recurso: **1418/2019**
Nº de Resolución: **768/2020**
Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**
Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 10393/2018,**
ATS 7974/2019,
STS 1872/2020

FONDO DOCUMENTAL

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 768/2020

Fecha de sentencia: 15/06/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1418/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/06/2020

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

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA SALA CON/AD

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

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 1418/2019

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. 768/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego

Dª. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 15 de junio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1418/2019, interpuesto por la entidad PROMOCIONES INMOBILIARIAS PEGALAJAR MORAL S.L., representada por el procurador D. Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa y defendida por el letrado D. Salvador Martín Valdivia, contra la sentencia de 29 de junio de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) en el recurso de apelación 2589/2015 frente a la sentencia de 8 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Málaga en los procedimientos ordinarios acumulados 342 y 376/2010 interpuestos por la referida entidad contra el Decreto del Ayuntamiento de Fuengirola (Alcaldía-Presidencia) de 28 de enero de 2010, que desestima reposición frente a providencia de apremio de 11 de septiembre de 2009, por impago de cuotas de urbanización correspondientes a la parcela NUM000 del antiguo sector OPPO-7 (actual sector UR-27), finca registral NUM001 . Ha sido parte recurrida la Junta de Compensación del Sector UPPO-7 de Fuengirola, representada por la procuradora D.ª Blanca Murillo De La Cueva y defendida por el letrado D. Juan Miguel García Gómez.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia de 29 de junio de 2018 se dicta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) en el recurso de apelación 2589/2015 frente a la sentencia de 8 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Málaga en los procedimientos ordinarios acumulados 342 y 376/2010 interpuestos por la referida entidad contra el Decreto del Ayuntamiento de Fuengirola (Alcaldía-Presidencia) de 28 de enero de 2010, que desestima reposición frente a providencia de apremio de 11 de septiembre de 2009, por impago de cuotas de urbanización correspondientes a la parcela NUM000 , y contiene el siguiente fallo:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Málaga, en los autos antes mencionados, condenando a la parte apelante al pago de las costas causadas en la presente apelación."

La sentencia recurrida se refiere al planteamiento de la apelación en los siguientes términos: "la sentencia apelada desestimó el recurso contencioso-administrativo al haber quedado acreditada la existencia de la deuda por subrogación real y legal por las cuotas de urbanización correspondientes a las parcelas NUM000 del antiguo sector UPPO-7 (actual sectorUR-27), finca registral NUM001 , resultante de las parcela NUM002 ; así como la no prescripción extintiva de dicho débito de procedencia urbanística, no suponiendo ningún tipo de enriquecimiento injusto cobrar lo que se tiene derecho, ni empobrecimiento sin causa abonar lo adeudado.

El recurso de apelación esencialmente reitera los argumentos principales de la demanda, aduciendo, en síntesis los siguientes motivos de impugnación:

-Error en la consideración respecto a la naturaleza privada de las cargas urbanísticas.

-Error en la consideración por la Sentencia a quo de que no ha operado la prescripción de la deuda.

-Error en la convalidación de la nulidad del procedimiento en vía de apremio iniciado por la Junta de Compensación con errores que provocan la nulidad de pleno derecho o al menos la anulabilidad, provocando en cualquier caso la prescripción de la deuda con violación de los artículos 35 y 43 (responsable subsidiario) de la LGT.

-Error en la valoración de la prueba que permite considerar la existencia de la deuda, así como que ésta era conocida por el recurrente. Error en la aplicación del artículo 125 y 129 del RGU.

Por lo expuesto, solicita que proceda, en consecuencia, la anulación de las liquidaciones practicadas en vía de apremio y la declaración de prescripción de la deuda indebidamente girada a la actora. Procede porque no cabe que diez años después de la conclusión de las obras de urbanización y habiéndole efectuado requerimiento a la Sra. Ariadna y posteriormente levantando la carga urbanística en el Registro de la Propiedad, se inste ahora al Ayuntamiento a que se nos gire una liquidación cuya carga de afección registral ha sido levantada antes de la compra, máxime cuando se ha cancelado la nota registral de afección por el lapso de 7 años y porque somos

adquirentes de buena fe de una finca libre de cargas y gravámenes. Y procede dicha anulación porque la vía de apremio ha sido realizada erróneamente, pues no se ha dirigido contra el deudor principal, ni tampoco siquiera contra el primer deudor subsidiario, sino contra el segundo deudor subsidiario, lo que origina la nulidad del procedimiento, y por tanto, el periodo transcurrido no ha sido capaz de interrumpir la prescripción de una deuda que por el lapso trascurrido está mas que prescrita, desde 2007 (admitiendo a efectos meramente dialécticos la fecha de conclusión de las obras de urbanización propuesta de contrario, la de 2007)."

Desde este planteamiento y en lo que ahora interesa, la Sala de instancia se refiere a la naturaleza de las obligaciones urbanísticas, reproduciendo el art. 19 del Real Decreto Legislativo 2/2008, señalando que: "Se consagra así la naturaleza de obligación propter rem de los deberes urbanísticos del titular del suelo, en la que ha insistido la jurisprudencia tal y como se puede consultar en sentencias como la de 27 de octubre de 2015 (rec. 2180/14)," sentencia que reproduce.

En lo que atañe al plazo de prescripción de tales obligaciones, resuelve aplicar el plazo general de prescripción de quince años, establecido en el art. 1964 del Código Civil, razonando al efecto que: "No es de aplicación al supuesto, en cuanto a la prescripción alegada, ni la Ley General Tributaria , ni la Ley General Presupuestaria, pues las cargas urbanísticas no tienen un término especial de prescripción y por ello se debe estar de forma supletoria a lo dispuesto para la prescripción de las acciones personales.

En tal sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3), sentencia n° 250/2012 de 30 de marzo de 2012, razona, criterio que comparte esta Sala:

"Sobre este particular este Tribunal ya ha tenido ocasión de manifestarse rechazando la aplicación de la Ley General Tributaria en la reclamación del pago de las cuotas de urbanización a los propietarios obligados, con la indicación de que a los mismas no les es aplicable la prescripción contemplada en la citada, pues si bien resulta indudable, por su regulación, gestión y recaudación, que se trata de ingresos de derecho público, ello no implica que tengan naturaleza tributaria (STS de 11 de julio de 2007 y 30 de septiembre de 2011), pues no son una fuente de financiación más para la prestación de servicios públicos o realización de obras públicas, ni su fin primordial es obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento del gasto público, ni son instrumentos de la política económica general, sino que los propietarios abonan las cuotas de urbanización en cumplimiento de una obligación legal urbanística, la de costear la urbanización del sector en el que se encuentren sus fincas. Las cuotas urbanísticas no deja de ser un sistema de atender al justo reparto de beneficios y cargas urbanísticas entre propietarios afectados, por lo que, a falta de disposición específica en una norma con rango de ley, deberá estarse de forma supletoria a lo dispuesto por la prescripción de acciones personales sin término especial de prescripción en la normativa civil, Código Civil artículo 1964, salvo que el Derecho Civil propio de cada Comunidad Autónoma disponga otro plazo".

Conforme a lo expuesto, se concluye que aunque en determinados casos y momentos pueda gestionarlas la Administración municipal, el giro de cuotas urbanísticas no deja de ser un sistema de atender al justo reparto de beneficios y cargas urbanísticas entre los propietarios afectados, por lo que, a falta de disposición específica en una norma con rango de Ley (tampoco la hay autonómica) deberá estarse de forma supletoria a lo dispuesto para la prescripción de acciones personales sin término especial de prescripción en la normativa civil, que será el Código Civil, en su artículo 1964 (quince años)."

SEGUNDO.- Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal de la entidad PROMOCIONES INMOBILIARIAS PEGALAJAR MORAL S.L., 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 12 de febrero 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 19 de julio de 2019 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: "Cuál sea el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización, si el cuatrienal previsto en la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el cuatrienal previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria o el quindenial/quinquenal previsto para las acciones personales en el Código Civil."Se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los Arts. 66 y 67 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; Arts. 15 y 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; y Art. 1964.2 del Código Civil, 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 manteniendo que se trata de una deuda de derecho público no tributario y que está prescrita por el transcurso de más de 4 años desde que entró en fase ejecutiva, solicitando que se case la sentencia recurrida y se dicte otra en la que se estime el recurso contencioso y en consecuencia declare prescrita la deuda contraída por los propietarios de la registral de referencia por gastos de urbanización, anulando los acuerdos recurridos por prescripción, atendiendo a la falta de notificación adecuada en los términos que señala.

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 en su integridad del recurso.

SEXTO.- Por providencia de 24 de enero de 2020, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 28 de abril de 2020, fecha en la que no pudo llevarse a cabo como consecuencia de la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2010, de 14 de marzo, por lo que ha tenido lugar con fecha 9 de junio de 2020.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el escrito de interposición del recurso se denuncia, en primer lugar, la infracción de las normas sobre prescripción de cuotas de urbanización, alegando: que adquirió la propiedad de la finca en cuestión por compraventa el 31 de julio de 2006; que el 1 de agosto de 1997 se practicó en el Registro de la Propiedad la anotación de la correspondiente carga urbanística; que se anotó la cancelación el 31 de marzo de 2005, estando terminadas las obras; que cuando adquirió la propiedad en julio de 2006 lo fue libre de cualquier carga; que no consta notificación alguna de la deuda a la propiedad y si actuaciones de inicio de expediente ejecutivo, sin más intentos y notificaciones que los que cita; que sin declarar la insolvencia de la Sra. Ariadna y la Mercantil Linanue Inversiones, S.L.U., el 27 de enero de 2007 se entrega a la recurrente un burofax comunicando la existencia de la deuda y conminándole al pago y, sin ninguna otra actuación, la Junta de Compensación decide impulsar la recaudación ejecutiva, que se inicia por el Ayuntamiento y se le comunica el 1 de octubre de 2009; que a modo de resumen de hechos resulta: que se había iniciado vía de apremio contra la Sra. Ariadna , al menos desde el 6 de agosto de 2003, que no se había declarado la insolvencia de ninguno de los anteriores responsables, que no hay acuerdo de derivación de responsabilidad formalmente notificado al nuevo responsable subsidiario, y que la primera notificación ejecutiva se recibe en octubre de 2009; que el cobro de las cantidades litigiosas se incardina en un procedimiento de apremio de cobro de derechos no tributarios contra la hacienda pública y que la naturaleza del canon de urbanización como ingreso de derecho público es innegable, con cita de la STS 27 de enero de 2012, por lo que el plazo de prescripción es el de la LGT (arts. 66, 67, 43.d) y LGP (arts. 15, 25), que atendiendo a las deficiencias de tramitación que señala en el caso, habría transcurrido y determinado la prescripción invocada.

En segundo lugar se refiere a los pronunciamientos de este Tribunal Supremo sobre la prescripción del derecho al cobro de las cuotas de urbanización, sentencias de 27 de enero de 2012 (rec. 23/2010) y 4 de abril de 2019 (rec. 460/2017), de la que resulta el plazo de prescripción de las obligaciones y deberes urbanísticos previstos en el art. 128 del Reglamento de Gestión Urbanística de 15 años (hoy 5), no obstante, cuando la reclamación se reconduce a la recaudación ejecutiva, la prescripción sería de 4 años; por lo que concluye que la vía ejecutiva se inició en el seno de la Junta de Compensación el 7 de agosto de 2003 y en 2004 ya estaba incoada también en las oficinas de recaudación de Fuengirola y, por tanto, el 1 de octubre de 2009, cuando se notifica la vía de apremio a la recurrente, ya estaba prescrita la deuda.

Frente a ello, la parte recurrida señala la modificación del planteamiento de la recurrente que, en la instancia y preparación del recurso se refiere al plazo de prescripción de las obligaciones urbanísticas, defendiendo su condición de ingresos de derecho público y aplicación de las normas tributarias, y en el escrito de interposición, a la vista de la sentencia de 4 de abril de 2019 que rechaza dicho planteamiento, centra su pretensión en el transcurso del plazo de cuatro años desde la recaudación ejecutiva a la que se refiere también dicha sentencia. En todo caso, señala dicha parte que en ningún caso se ha podido producir la prescripción de los cuatro años, pues con anterioridad a la providencia de apremio de 11 de septiembre de 2009, ni se había iniciado el procedimiento ejecutivo para el cobro de la deuda ni mucho menos el procedimiento de apremio. Añade que no se trata de un supuesto de derivación de deuda, pues resulta de la subrogación en las obligaciones urbanísticas por el adquirente de la propiedad, y que dicha deuda le fue notificada a la recurrente con ocasión de la transmisión, según hecho probado, y en ningún caso puede entenderse que se iniciara con ello la vía de apremio.

SEGUNDO.- Planteado en estos términos el recurso y en lo que atañe a la cuestión que el auto de admisión consideró de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consistente en determinar: "Cuál sea el plazo de prescripción a considerar respecto de las cuotas de urbanización, si el cuatrienal previsto en

la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el cuatrienal previsto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria o el quindenial/quinquenal previsto para las acciones personales en el Código Civil", ha de estarse a los pronunciamientos que ya ha efectuado esta Sala en sentencias anteriores a las que se refiere el propio auto de admisión, que se recogen en la de 4 de abril de 2019 (rec.460/2017) y que, por ello, conviene reproducir cuando dice: "en nuestra sentencia de 31 de octubre de 2017, en la que señalamos que:

<<Por último, en el motivo quinto (también al amparo del artículo 88.1.d de la LRJCA) se considera producida la infracción de los artículos 9.1, 15, 19.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), así como del artículo 1964 del Código Civil, y de la jurisprudencia que los ha interpretado.

(Nos referimos a la redacción originaria del artículo 1964 del Código Civil -quince años-, y no a la vigente -cinco años-, introducida en el mismo por la Disposición Final Primera Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Esta modificación entró en vigor el 7 de octubre de 2015, debiendo aplicarse conforme a lo previsto en su Disposición Transitoria Quinta, que se remite al artículo 1939 del Código Civil, en cuya virtud debe entenderse que la prescripción iniciada antes de la referida entrada en vigor se regirá por la regla anterior).

Considera la Junta de Compensación recurrente que a la obligación de monetización de las redes supramunicipales -que, como señala la sentencia, es un ingreso de derecho público no tributario-, le es de aplicación el plazo de prescripción de 4 años previsto tanto en la citada LGP como en el artículo 36.1.b) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, el plazo de prescripción habría vencido en el supuesto de autos. La recurrente rechaza la tesis de la sentencia de instancia en el sentido de que se trata de un ingreso de derecho público, pero no tributario o presupuestario, sino urbanístico, debiendo estarse, pues, al plazo de prescripción de las acciones personales previsto en el artículo 1964.1 del Código Civil, por cuanto -señalaba la sentencia- "las cargas urbanísticas no tienen un término especial de prescripción y por ello se debe estar de forma supletoria a lo dispuesto para la prescripción de las acciones personales". La monetización (pago pecuniario) sustituye a la obligación de cesión de suelo ante la imposibilidad de cumplimiento "in natura" , esto es, que la Junta de Compensación recurrente tenía una deuda de derecho público, no tributaria, y, por otra parte, existía el correlativo derecho de la Administración a su cobro, para cuya realización ha utilizado las prerrogativas (autotutela) establecidas legalmente para las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, procediendo a girar la liquidación correspondiente. Por ello considera la sentencia que, en ausencia de plazo de prescripción específico en la normativa urbanística, ha de aplicarse el plazo general previsto para las acciones personales (quince años), y no el de cuatro años contemplado en el artículo 9.1 de la LGP para las obligaciones de derecho público, que coincide, por otra parte, con la norma autonómica (artículo 36.1.b de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre).

La recurrente, sin embargo, considera que es este plazo de los cuatro años el que resulta de aplicación pues el citado artículo 9.1 de la LGP -considerado infringido- dispone que "[l]os derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública", en particular, se ajustarán "a lo dispuesto en la Ley General Tributaria de acuerdo con su sistema de fuentes" , estableciendo el artículo 15.1 de la misma LGP el plazo de cuatro años para la prescripción, al igual que la normativa madrileña. Por otra parte, el artículo 19.1 de la misma LGP limita, según la recurrente, la remisión a la legislación civil a "la efectividad de los derechos de naturaleza privada de la Hacienda Pública" que no es el caso de la monetización, resultando, por tanto, improcedente la remisión realizada por la sentencia de instancia, citando diversas sentencias de Tribunales Superiores en tal sentido para la concreta monetización y para diversas cargas urbanísticas (como las obligaciones de urbanización o el canon de urbanización), y reiterando el origen convencional de la deuda, y la jurisprudencia en materia de prescripción vinculada a los contratos públicos (STS de 1 de octubre de 2014).

El motivo, sin embargo, no puede prosperar.

En un supuesto como el de autos, nos encontramos en presencia de una "actuación de dotación", de las previstas en el artículo 14.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo , aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), en la medida en que ésta viene definida por dicho precepto del siguiente modo: "... las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste".

Pues bien, como tal actuación de dotación, a los propietarios de tales terrenos se les imponen, entre otros, el siguiente deber (artículo 16.1.a del TRLS08):

"a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda de la LSM dispone:

"Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes: 15 (...)

b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero (...)".

En el supuesto de autos, las Órdenes impugnadas de la Comunidad Autónoma de Madrid contenían un requerimiento a la Junta de Compensación recurrente, por importe de 28.230.302 euros, en concepto de monetización de redes públicas supramunicipales; considera la recurrente que el requerimiento debió entenderse realizado en el momento de la publicación de la liquidación contenida en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, adoptado en su sesión de 1 de agosto de 2013, por el que se aprobó definitivamente la Revisión del Plan Parcial y Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (publicado en el BOCM de 15 de febrero de 2005), que se interrumpiría -pasados ocho años- con la notificación a la Junta de Compensación recurrente de la primera de las Órdenes impugnadas (que tuvo lugar el 16 de diciembre de 2013), añadiendo que la prescripción también se habría producido si se entendiera ---como segunda opción--- que el plazo se iniciaba con la aprobación del Proyecto de Reparcelación que tuvo lugar en fecha de 25 de noviembre de 2009, ya que, desde dicha fecha, hasta la publicación de la Orden de requerimiento (16 de diciembre de 2013) también habrían transcurrido más de cuatro años.

Coincidimos con la sentencia de instancia en que nos encontramos en el ámbito urbanístico, y, en concreto, en presencia de una obligación o deber urbanístico, antes previsto en el artículo 128 del Reglamento de Gestión Urbanística (aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto), y, cuando los hechos del recurso, en la ya citado artículo 16.1.a del TRLS08, y después -en la actualidad- en 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). E, igualmente, coincidimos en la ausencia de norma específica, en este ámbito urbanístico, relacionada con el plazo de prescripción de la obligación de "[e]ntregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención"; obligación de entrega, que, como sabemos, "[e]n las actuaciones de dotación ... podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación del territorial y urbanística".

Pues bien, es cierto que en el supuesto de autos la obligación de entrega viene determinada en la Memoria de Ordenación Pormenorizada del citado ámbito, incluida en el Acuerdo de 1 de agosto de 2013, en los términos previstos en el anterior Plan Parcial del Sector UNS 04.01 "Parque de Valdebebas-Ciudad Aeroportuaria" (aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, adoptado en su sesión de 23 de diciembre de 2004, BOCM de 15 de febrero de 2005). Con tal precedente, y una vez aprobado el Proyecto de Reparcelación (Acuerdo de 23 de diciembre de 2004), fue aprobada la Orden 3273/2013, de 12 de diciembre, de la citada Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que fue requerida la cantidad de 28.230.302 de euros a la Junta de Compensación Parque de Valdebebas del Sector UNS 04.01, en concepto de monetización de redes públicas supramunicipales de titularidad de la Comunidad Autónoma de Madrid. La Junta de Compensación recurrente formuló, en fecha de 16 de enero de 2014, Reclamación Económico-Administrativa contra la expresada Orden, declarando la Junta Superior de Hacienda su inadmisibilidad, por estimar que la Orden impugnada no era susceptible de tal reclamación, remitiéndose, por la naturaleza del acto, a la impugnación en vía ordinaria (recurso potestativo de reposición o recurso contencioso administrativo), formulándose, en concreto, recurso de reposición, que sería desestimado por la Orden, también impugnada en la instancia, 1142/2014, de 17 de junio de 2014.

Fue, pues el Plan Parcial aprobado el 23 de diciembre de 2004 (BOCM de 15 de febrero de 2005) el que estableció que "si en el plazo de dieciocho (18), a contar desde la aprobación definitiva del Plan Parcial, esta cesión no hubiera sido efectiva, en todo o en parte, mediante el abono de las cantidades correspondientes o a través de la oportuna acta de recepción, el cumplimiento de la cesión restante se deberá hacer efectiva mediante el abono a la Comunidad de Madrid del valor económico equivalente", considerando la recurrente que en el mismo Plan Parcial se contenía la liquidación (por cuanto en el mismo se contienen las operaciones de cuantificación necesarias para determinar el importe de la deuda tributaria) habiendo sido la misma "notificada

con expresión de los elementos esenciales del acto de liquidación", si bien tal notificación sólo se llevó a cabo mediante la publicación del Plan Parcial en el BOCM; esto es, sin notificación o requerimiento personal o directo alguno.

Ocurre, sin embargo, que ni el Plan Parcial de referencia, ni el Proyecto de Reparcelación -pese a lo expuesto por la recurrente- puede considerarse requerimientos, con entidad y precisión suficiente, para poder servir de elementos claramente identificadores del importe de la liquidación a abonar, de elemento suficiente para provocar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la misma liquidación. Resultaba, pues, precisa la determinación -y puesta en conocimiento- del final del plazo previo para la entrega in natura 16 de los suelos exigidos, y, una vez transcurridos los dieciocho (18) meses previstos para ello -y, sólo a partir de dicho momento-, poder proceder al inicio del cómputo para el abono de la monetización. Más aun cuando el plazo se condicionaba a la aprobación del Proyecto de Reparcelación.

Por todo lo anterior, debemos concluir señalando que no resultaba de aplicación -en dicho momento- la normativa de tributaria que se reclama, lo cual sólo sería viable, en su caso, a partir del momento de que se iniciase la recaudación ejecutiva, tras dictarse la correspondiese resolución determinante del apremio, que -entonces sí- transformarían la deuda urbanística posibilitando su reclamación por dicha vía>>."

Con tales pronunciamientos dicha sentencia viene a reiterar y confirmar el criterio jurisprudencial sobre la naturaleza no tributaria de las obligaciones urbanísticas, al que se alude 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 considerase 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.11TR15) 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 las cuotas de urbanización es el de quince/ cinco años previsto para las acciones personales en el art. 1964 del Código Civil.

La parte recurrente, modificando su planteamiento inicial, suscita en casación la prescripción de la deuda en procedimiento de apremio y aun cuando ello supone una alteración del debate procesal inadmisible en casación, dado que encuentra su apoyo en el pronunciamiento de las sentencias cuya doctrina hemos acogido para resolver la cuestión planeada, resulta conveniente reiterar lo establecido en las mismas en el sentido de que, abierta la vía de apremio para la exigencia de la deuda resulta de aplicación el plazo de prescripción establecido al efecto en ese procedimiento de gestión de la deuda, al que se acude por la entidad o Administración acreedora para hacer efectiva una deuda líquida y exigible no prescrita en los términos antes señalados, al amparo de la facultad que a tal efecto se establece en los arts. 128 y 181 del Reglamento de Gestión Urbanística (actualmente art. 59 TRLSRU de 2015), plazo de cuatro años desde la apertura de la vía de apremio frente al deudor que no ha satisfecho la deuda en el ámbito del procedimiento urbanístico correspondiente, dando lugar con su actitud a la exigencia por esa vía de apremio y sus consecuencias, que pudo evitar satisfaciendo previamente la deuda en aquel procedimiento.

CUARTO.- La interpretación de las normas que acabamos de mantener conduce a la desestimación de este recurso de casación, por cuanto el plazo de prescripción aplicable a la deuda urbanística contraída por la recurrente con la adquisición de finca en cuestión es el de quince años, plazo cuya aplicación en la instancia constituye el objeto de esta casación, de manera que desestimada la razón de la impugnación ha de estarse a los pronunciamientos de la Sala de instancia sobre la existencia, naturaleza y alcance de la deuda y su exigibilidad a la entidad aquí recurrente en su condición de nuevo propietario de la finca, careciendo de virtualidad las alegaciones que se mantienen en este recurso, como la responsabilidad subsidiaria y derivación de deuda, que parten de la atribución a la misma de una naturaleza jurídica que no tiene, como ya hemos razonado antes.

Tampoco puede acogerse el planteamiento de la parte sobre el cómputo del plazo de cuatro años en relación con la exigencia de la deuda por la vía de apremio, pues, al margen de las actuaciones seguidas frente a la anterior propietaria, la recurrente tuvo conocimiento y le fue comunicada la deuda con ocasión de la asunción de la misma en virtud de la adquisición de la finca en cuestión, reconociendo que el 27 de enero de 2007 se le entrega, a través de la esposa del administrador de la sociedad, un burofax comunicando la existencia de la deuda y conminándole al pago, de manera que tuvo ocasión de hacer efectiva la deuda al margen del procedimiento de apremio y fue su actitud la que determinó que la Junta de Compensación instara de la Administración la vía de apremio, que como reconoce la parte dio lugar a la providencia de apremio de 11 de septiembre de 2009 que le fue notificada el siguiente 1 de octubre, fecha desde la que se inicia el plazo de prescripción de la deuda en tal concepto de exigible por vía de apremio, por lo que no es de apreciar la prescripción invocada por la recurrente.

QUINTO.- 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 abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación n.º 1418/2019, interpuesto por la representación procesal de la entidad PROMOCIONES INMOBILIARIAS PEGALAJAR MORAL S.L., contra la sentencia de 29 de junio de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Málaga) en el recurso de apelación 2589/2015 frente a la sentencia de 8 de mayo de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Málaga en los procedimientos ordinarios acumulados 342 y 376/2010 interpuestos por la referida entidad contra el Decreto del Ayuntamiento de Fuengirola (Alcaldía-Presidencia) de 28 de enero de 2010, que desestima reposición frente a providencia de apremio de 11 de septiembre de 2009, por impago de cuotas de urbanización correspondientes a la parcela NUM000 del antiguo sector OPPO-7 (actual sector UR-27), finca registral NUM001 , que queda firme. 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.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Wenceslao Francisco Olea Godoy Francisco Javier Borrego Borrego Mª Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ