

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

SECCIÓN TERCERA

RESOLUCIÓN NÚM. 506

PRESIDENTE
D. Gabriel Casajús Gavari

VOCALES:
D. Roberto Rubio Torrano
D Raúl-Antonio Cruzado Espinoza

En la ciudad de Pamplona, a cuatro de marzo de dos mil veinte.

Visto por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Navarra el expediente del recurso de alzada número **19-00978**, interpuesto por **DON xxxxxxxx**, en nombre propio

y en representación de **D.xxxxxx**, **D.xxxxx**, **DOÑA xxxxxxxx** y **DOÑA xxxxx** contra acuerdo del Pleno del **AYUNTAMIENTO DE AMÉSCOA BAJA** de fecha 18 de marzo de 2019, sobre materialización de cesión legal obligatoria y gratuita del diez por ciento del aprovechamiento de la UE-2 de Artaza.

Ha sido Ponente don Raúl-Antonio Cruzado Espinoza.

ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- El recurso de alzada se interpone contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Améscoa Baja de 18 de marzo de 2019, sobre materialización de cesión legal obligatoria y gratuita del diez por ciento del aprovechamiento de la UE-2 de Artaza.

2º.- El Ayuntamiento de Améscoa Baja remite el expediente y un informe en defensa de la legalidad del acto recurrido en el que tras exponer los argumentos jurídicos que considera de aplicación solicita la desestimación del recurso.

3º.- Comparecen en el presente expediente, como terceros interesados, el Concejo de Artaza, don xxxx y don xxxx, presentando escrito de alegaciones en defensa del acto impugnado.

4º.- Propuesta por la parte recurrente y por los terceros interesados la práctica de prueba documental, se considera pertinente y se tienen por reproducidos los documentos aportados por las citadas partes en el presente expediente de recurso de alzada.

5º.- Consta en el expediente que la Secretaría del Tribunal Administrativo de Navarra, en el mes de septiembre de 2019, facilitó a los terceros interesados el acceso al expediente administrativo y las copias de los documentos solicitados por estos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El acto administrativo impugnado en la presente alzada es el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Améscoa Baja de 18 de marzo de 2019 en el que, en síntesis, se manifiesta a los recurrentes la existencia de un incumplimiento de las obligaciones asumidas en la escritura de elevación a público de la reparcelación voluntaria de la UE-2, de 14 de mayo de 2004, y, ante dicho incumplimiento, queda subsistente y pendiente de cumplimiento la citada obligación, por lo que se declara que la cesión se materialice y sustituya *“por el pago en metálico de la valoración del mismo”*.

Entre las cuestiones que se discuten en la presente alzada, son dos las que este Tribunal considera relevantes a los efectos de la correcta resolución del recurso de alzada.

La primera, consiste en determinar si los recurrentes (propietarios de los terrenos integrados en la unidad de ejecución denominada UE-2 del Concejo de Artaza, integrante del Plan General del municipio de Améscoa Baja) procedieron o no a realizar la cesión de terreno a los efectos de tener por cumplida la obligación que les correspondía de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoa Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2.

La segunda, en el supuesto de que se entienda acreditado el incumplimiento de la señalada obligación de cesión gratuita del diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2, si dicha obligación puede ser reclamada por el Ayuntamiento de Améscoa Baja (mediante su pago en metálico) a pesar del tiempo transcurrido.

SEGUNDO.- Sobre la cesión de terreno, que debían realizar los recurrentes, a los efectos de tener por cumplida la obligación que les correspondía de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoa Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2.

La parte recurrente basa su oposición al incumplimiento que le atribuye el Ayuntamiento de Améscoa Baja (es decir, sobre la base de los mismos considera acreditada el cumplimiento de su obligación) fundamentalmente en dos elementos.

Por un lado, el documento (que consta en el expediente en los folios 415 y siguientes) por el que con fecha 14 de mayo de 2004 se eleva a escritura pública la reparcelación voluntaria aprobada inicialmente por el Pleno municipal en fecha 28 de agosto de 2003, la cual pasó a definitiva, por no haberse presentado alegaciones u observación alguna, según certificado del Secretario del Ayuntamiento de Améscoa Baja de fecha 31 de octubre de 2003. Por otro lado, en el informe pericial, elaborado por el señor xxxx, por la que se pretende acreditar la cesión del terreno.

Pues bien, de la documentación obrante en el expediente este Tribunal Administrativo considera acreditado que la parte recurrente no ha cumplido con la obligación de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoa Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2, según lo establecía el apartado d) del artículo 100 de la entonces vigente y aplicable Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU).

Del conjunto de la documentación obrante en el expediente administrativo se deduce que los recurrentes no han cedido gratuitamente a la entidad local el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del señalado ámbito, ni mediante la aportación de terreno alguno ni mediante cantidad sustitutoria en metálico.

Consta en el expediente administrativo el proyecto de reparcelación voluntaria presentado por los interesados (promotores del proyecto) en la que se señala (folio 374 del expediente administrativo):

“Corresponde por tanto la cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento que se realice a la Administración actuante, y libre de cargas de urbanización, y en este caso al Ayuntamiento de Amescoa Baja.

Dado que con el porcentaje de cesión no se puede constituir físicamente una parcela, se propone que la adjudicación al Ayuntamiento se efectúe mediante el pago en metálico de la valoración del mismo”.

Es decir, el propio proyecto que presentaron los promotores (recurrentes en la presente alzada) parte de la base de que la única forma de realizar dicha cesión obligatoria y gratuita del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento de Amescoa Baja se realice mediante pago en metálico.

Dicho proyecto de reparcelación voluntaria de la unidad de ejecución UE-2 de Artaza del Plan General de Amescoa Baja fue aprobado inicialmente mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Amescoa Baja de fecha 28 de agosto de 2003 en la que se señala que (folio 397 del expediente administrativo):

“(…)

3.- Determinar que el Proyecto de Reparcelación Voluntaria de la UE2 pasará a ser definitivo en los mismos términos que la aprobación inicial si durante la fase información pública no se presenta alegación, observación o reclamación alguna, conforme a lo que determina el artículo 168 c) de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación Territorio y Urbanismo.

4.- Aceptar la propuesta establecida en el mencionado Proyecto de Reparcelación Voluntaria, determinando que la cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento de la UE2 correspondiente al Ayuntamiento de Amescoa Baja se transmitirá a los titulares de la parcela mediante su compensación en metálico conforme al convenio urbanístico que se tramite al efecto”.

Del citado acuerdo de aprobación inicial se aprecia que el aprovechamiento urbanístico que correspondía al Ayuntamiento se realizaría (es decir, a la fecha de aprobación inicial no se había realizado transmisión alguna de dicho aprovechamiento al Ayuntamiento) mediante compensación en metálico a favor de la entidad local (y no mediante transmisión de terreno alguno).

Finalmente, consta, en el folio 406 del expediente administrativo, documento expedido por el Secretario del Ayuntamiento de Amescoa Baja, de 31 de octubre de 2003, en el que certifica que durante el plazo de exposición pública no se ha presentado alegación u observación alguna, por lo que *“el proyecto de reparcelación voluntaria de la UE2 del Concejo de Artaza ha quedado aprobado definitivamente en los mismos términos que la aprobación inicial”.*

En vista de que a fecha de la expedición de dicha certificación el mencionado proyecto de reparcelación voluntaria de la UE-2 del Concejo de Artaza queda aprobado definitivamente *“en los mismos términos que la aprobación inicial”* sigue manteniéndose dos hechos relevantes, uno, que no se ha realizado transmisión de terreno alguno al Ayuntamiento de Amescoa Baja en concepto de aprovechamiento urbanístico y, dos, que dicho aprovechamiento se realizará mediante compensación

en metálico a favor de la citada entidad local (propuesta por los propios promotores - recurrentes en la presente alzada- en el proyecto de reparcelación voluntaria).

Otro elemento más para considerar acreditado que la parte recurrente no ha cumplido con su obligación de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoba Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2 es que en fecha 21 de noviembre de 2003 los promotores suscriben con el Ayuntamiento de Améscoba Baja el respectivo convenio urbanístico, el cual fue aprobado inicialmente por acuerdo del Pleno del citado Ayuntamiento de fecha 4 de diciembre de 2003 (folio 410 del expediente administrativo) señalándose en el mismo que se acuerda:

“Aprobar inicialmente el Convenio (...) para la transmisión de las unidades de aprovechamiento urbanístico correspondiente al Ayuntamiento de Améscoba Baja mediante el pago de cantidad sustitutoria en metálico”.

No se realizó (así lo reconoce la propia entidad local) aprobación definitiva del citado convenio urbanístico, pero lo que se infiere de este último acuerdo citado es que siguen manteniéndose los dos hechos relevantes mencionados anteriormente; es decir, que a dicha fecha los promotores (recurrentes en esta alzada) ni han transmitido terreno alguno, ni tampoco han abonado compensación sustitutoria en metálico.

Posteriormente, se tramita la escritura pública en la que los recurrentes pretenden basar su principal defensa (por la que consideran cumplida su obligación de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoba Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2).

En dicha escritura publica de fecha 14 de mayo de 2004, cuyas partes intervinientes eran, por un lado, los recurrentes de la presente alzada y, por otro, el que en dicha fecha era Alcalde del Ayuntamiento de Améscoba Baja (el señor xxx), en el apartado relativo a la “adjudicación” se estipula lo siguiente:

“El Alcalde del Ayuntamiento de Améscoba Baja confirma en este acto haber sido satisfecho por los promotores mediante terreno cedido en suelo urbano en concepto de compensación económica del 10 por ciento por cesión obligatoria del aprovechamiento, y por cuyo concepto da carta de pago”.

Sin embargo, en la tramitación del expediente administrativo en vía municipal (así como en la presente alzada), el Ayuntamiento de Améscoba Baja niega haber recibido terreno alguno en concepto compensación económica del citado diez por ciento por cesión obligatoria del aprovechamiento urbanístico.

La valoración de la prueba tiene que realizarse del conjunto del expediente administrativo, por lo que este Tribunal no puede considerar acreditado el hecho pretendido por la parte recurrente.

Es decir, no basta con que en la escritura pública realizada ante el Notario el Alcalde (el que lo era en dicha fecha) haya manifestado que los promotores han cedido terreno a la entidad local, cuando dicha declaración no se ajusta a la realidad.

Y, este Tribunal considera acreditado que no existe cesión de terreno alguno por los promotores debido a la tramitación realizada con anterioridad a la fecha de la mencionada escritura pública (que hemos manifestado en los párrafos anteriores).

Pero es que, además, no consta en el expediente administrativo (ni tampoco es acreditado por la parte recurrente) documento alguno que acredite que entre la fecha de aprobación inicial del convenio urbanístico (4 de diciembre de 2003) y la fecha de la escritura pública (14 de mayo de 2004) se haya realizado por los promotores la cesión gratuita de terreno al Ayuntamiento de Améscoba Baja en concepto del diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2.

También consta que, en el mes siguiente a la firma de la citada escritura pública, en la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Améscoa Baja de fecha 18 de junio de 2004 (folios 292 y 293 del expediente administrativo) el Secretario de la Corporación realiza una advertencia de ilegalidad (ante la falta de acreditación de cesión de terreno alguno) manifestando que *“no se puede soslayar el procedimiento establecido mediante la cesión de suelo urbano no identificado, ni localizado, a través de una escritura notarial”*.

A lo que debemos añadir, la declaración, que durante la tramitación del expediente en vía municipal, ha realizado el señor xxxx (Alcalde en la fecha de los citados hechos y que firmó la mencionada escritura pública) que señala (folios 549 y 550 del expediente administrativo):

“Con carácter previo a la elevación a público de la meritada escritura, los hermanos xxxx me comunicaron que en los próximos días harían entrega al Ayuntamiento de Améscoa Baja de la parcela a la que se habían obligado. En ese momento, habida cuenta de la relación de confianza que en el momento me unía a ellos, cometí el grave error de confiar en su palabra y di mi consentimiento y firma para la elevación a público de la ya repetida Escritura de Reparcelación Voluntaria, en la confianza de que en los próximos días procederían como habían prometido.

Lo que aconteció después, y que ha quedado perfectamente detallado en el Decreto que trae causa del presente escrito, es conocido por el Ayuntamiento y no lo discuto en ningún momento. Efectivamente, los miembros de la familia xxxx nunca entregaron cantidad ni parcela alguna”.

Por último, el otro documento en que se basa la parte recurrente (mediante el cual pretende acreditar que sí ha existido cesión de terreno a la entidad local en concepto del citado aprovechamiento urbanístico) es el informe técnico de fecha 17 de mayo de 2019 emitido por el señor xxx (folios 166 a 195 del expediente administrativo).

En relación a este informe técnico aportado por la parte recurrente este Tribunal debe señalar que mediante el mismo no queda acreditada la obligación de los promotores de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoa Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2.

Dicho informe técnico se limita a señalar, y concluir, que las fincas pertenecientes a los promotores han perdido terreno desde su superficie original asignada en la concentración parcelaria hasta su superficie actual. Es decir, no acredita que los promotores hayan cedido gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoa Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la unidad de ejecución UE-2, cuestión que constituye el objeto principal del acto impugnado en esta alzada.

La parte recurrente, al parecer, pretende justificar con este informe técnico distintas pérdidas de terrenos y con ello no cumplir con la carga urbanística resultante del proyecto de reparcelación aprobado por la entidad local y que no ha sido impugnado por esta parte (pues no consta este extremo en el expediente administrativo). Teniendo en cuenta, además, que en el proyecto de reparcelación aprobado por el Ayuntamiento de Améscoa Baja se establece que dicho aprovechamiento urbanístico correspondiente a la entidad local se realizará mediante su compensación en metálico a favor del Ayuntamiento (que fue solicitado por los propios promotores -recurrentes en esta alzada-).

Por todo lo anteriormente expuesto este Tribunal Administrativo considera acreditado que la parte recurrente no ha cumplido con su obligación de ceder gratuitamente al Ayuntamiento de Améscoa Baja el diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2, ni mediante la aportación de terreno alguno ni mediante cantidad sustitutoria en metálico.

TERCERO.- Sobre si el incumplimiento de la obligación de cesión gratuita del diez por ciento del aprovechamiento de la citada unidad de ejecución UE-2 puede ser reclamada por el Ayuntamiento de Améscoa Baja mediante su pago en metálico a pesar del tiempo transcurrido.

La parte recurrente alega, en esencia, que la obligación ha prescrito por haber transcurrido con creces el plazo de cuatro años establecido en el artículo 17 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL). Mientras que el Ayuntamiento de Améscoa Baja y los terceros interesados consideran que el plazo de prescripción es el de las acciones personales que en Navarra es de 30 años.

Debemos estimar esta alegación de la parte recurrente, pues en el presente caso ha prescrito el derecho que tenía la Administración Pública.

El artículo 17 de la LFHL establece:

“1. Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos y acciones de las entidades locales de Navarra:

a) El derecho para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, contado dicho plazo desde el día del devengo.

b) La acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas, contado desde el día en que finalice el plazo de pago voluntario.

c) La acción para exigir el pago de cualquier crédito a su favor proveniente de la exacción de recursos propios de derecho público no tributarios, contado dicho plazo desde la fecha en que finalice el período de pago fijado en la correspondiente ordenanza, o, en su defecto, desde la del requerimiento del pago.

d) La acción para imponer sanciones por infracciones tributarias contado desde la fecha en que se cometieran las respectivas infracciones.

2. Prescribirá igualmente a los cuatro años, contados desde la fecha de su ingreso, el derecho de los contribuyentes a la devolución de los ingresos indebidos”.

Por lo tanto, habiendo transcurrido con creces el plazo de cuatro años establecido en la citada Ley Foral, el derecho del Ayuntamiento de Améscoa Baja ha prescrito.

Este Tribunal Administrativo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación al plazo de prescripción en relación al abono del citado diez por ciento en concepto de aprovechamiento urbanístico correspondiente a la entidad local, señalando que dicho plazo es el de cuatro años establecido en la LFHL. Así, podemos citar la resolución número 3.280, de 13 de diciembre de 2016, que en su fundamento de derecho único señala:

“Procede la estimación del recurso de alzada dado que los argumentos que formula la entidad local en defensa del acto impugnado carecen por completo de fundamento. Mantiene en el informe de alegaciones que dirige a este Tribunal que “a la deuda reclamada no es de aplicación la Ley Foral de Haciendas Locales, puesto que aun siendo un ingreso de derecho público, tiene naturaleza urbanística y no tributaria”, de donde deduce que ha de aplicarse el plazo de prescripción general del Código Civil.

Por el contrario, hemos de afirmar que, al tratarse de la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico prevista en el artículo 98.2.a) de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, resulta de plena aplicación lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo, de Haciendas Locales (LFHL): “Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos y acciones de las entidades locales de Navarra: (...) c) La acción para exigir el pago de cualquier crédito a su favor proveniente de la exacción de recursos propios de derecho público no tributarios, contado dicho plazo desde la

fecha en que finalice el periodo de pago fijado en la correspondiente ordenanza, o, en su defecto, desde la del requerimiento del pago”.

Nos hallamos claramente ante un ingreso de derecho público no tributario, y es indiferente al caso que provenga de una actuación urbanística, por lo que resulta de aplicación el régimen de prescripción de tal tipo de deudas. Así lo pone de relieve con toda claridad la jurisprudencia que aplica la normativa estatal homóloga a la foral en esta materia. El Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de junio de 1999 (RJ 1999\5283) dispone lo siguiente: “El problema de fondo, planteado en este recurso, radica en el cómputo del plazo de prescripción de 5 años previsto en el artículo 40 de la Ley General Presupuestaria para el cobro de los créditos reconocidos o liquidados, a contar desde su notificación o de su vencimiento, es decir, la fijación del momento en que resulta exigible la indemnización fijada por la Administración en cantidad líquida y concretada exactamente, sustitutiva de la obligación de cesión del diez por ciento del aprovechamiento medio establecido en el artículo 84.3 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976”. Como explica el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia número 395/2008, de 3 de octubre (JUR 2008\367155), “coincidimos con la sentencia impugnada en considerar que la compensación económica sustitutiva del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración, constituye un ingreso público no tributario, habiéndose pronunciado en este mismo sentido la sentencia de 30 de junio de 2005 del TSJ de Madrid, y la de 30 de noviembre de 2005 del mismo Tribunal que lo califica como un ingreso de derecho público derivado del ejercicio de una potestad pública como es la urbanística, habiendo concluido la de 4 de mayo de 2001 del TSJ de Castilla La Mancha que tales ingresos constituyen un ingreso público, en cuanto derivado de actuaciones urbanísticas que si en origen podrían entenderse pseudo-privadas se publican mediante su incorporación a un Convenio Urbanístico con relevantes consecuencias en orden al propio Planeamiento de la localidad”, y debe rechazarse la aplicación del plazo de quince años de los ingresos de derecho privado.

En cualquier caso, aun en el hipotético caso de que se hubiera tratado de un ingreso de derecho privado, no sería aplicable el plazo general de las acciones personales del artículo 1964 del Código Civil, como pretende el Ayuntamiento, sino el de la ley 39 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo (Ley 1/1973, de 1 de marzo).

En conclusión, no procede la reclamación de cantidad que hace el Ayuntamiento dado que el plazo de prescripción está ampliamente sobrepasado, como alega la recurrente”.

Sobre este asunto también se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su sentencia de apelación número 142, de 10 de junio de 2019, que ante la misma alegación que realizan las partes en la presente alzada (plazo de prescripción de la LFHL versus plazo de prescripción de las acciones personales del Fuero Nuevo de Navarra), en relación a las cuotas de urbanización, que a estos efectos debemos entender aplicables para este tipo de ingresos de derecho público no tributarios que se nos plantea en esta alzada, que el plazo de prescripción es el de cuatro años de la LFHL. Así, la referida sentencia señala en su fundamento de derecho tercero que:

“Como señala acertadamente la Juez de instancia, el art. 5.4 de la Ley Foral de Haciendas Locales incluye las cuotas de urbanización entre los recursos no tributarios de las entidades locales de Navarra y conforme al art. 17. 1.c) prescribe a los cuatro años la acción para exigir el pago de cualquier crédito a su favor proveniente de la exacción de recursos propios de derecho público no tributarios,

contado dicho plazo desde la fecha en que finalice el período de pago fijado en la correspondiente ordenanza, o, en su defecto, desde la del requerimiento del pago”.

Por lo tanto, visto que el derecho del Ayuntamiento de Améscoa Baja ha prescrito procede la estimación del recurso de alzada y la anulación del acto administrativo impugnado.

Por todo lo expuesto, el Tribunal,

RESUELVE: Estimar el recurso de alzada arriba reseñado, interpuesto contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Améscoa Baja de 18 de marzo de 2019, sobre materialización de cesión legal obligatoria y gratuita del diez por ciento del aprovechamiento de la UE-2 de Artaza; acto que se anula por no resultar ajustado a Derecho.

Así por esta nuestra resolución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.-
Gabriel Casajús.- Roberto Rubio.- Raúl-Antonio Cruzado.- Certifico.- María García,
Secretaria.-

Contra la presente resolución se ha interpuesto ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 3 recurso contencioso-administrativo nº 20-00187. Sentencia fecha 13/07/2021 <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>