



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 29 de octubre pasado, registrado de entrada en Diputación el día 30 del mismo mes, solicita de este Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un Informe jurídico sobre diversas cuestiones suscitadas en relación con el recurso de reposición presentado por una entidad mercantil el pasado 17 de junio contra una resolución de la Alcaldía, de 7 de mayo anterior, por la que se desestimaba la solicitud de devolución de ingresos formulada previamente por la referida mercantil.

Con dicha finalidad, la primera autoridad municipal nos remite una prolija documentación integrada por sendas copias de los diferentes instrumentos de gestión u ordenación urbanística aprobados por la Corporación, algunas de las actas del Pleno en las que, entre otros, se recogen los acuerdos de aprobación de tales instrumentos, así como de los Convenios urbanísticos suscritos entre el Ayuntamiento y la mercantil recurrente en mayo de 2007 y 31 de enero de 2008 – de los que también se adjuntan sendas copias –, junto con la solicitud de devolución de los ingresos efectuados en su día por la citada mercantil, informe jurídico elaborado por un despacho de abogados a petición del Ayuntamiento, resolución de la Alcaldía desestimando la petición de devolución anterior y recurso de reposición presentado contra ésta.

En definitiva, las cuestiones sobre las que el Sr. Alcalde recaba nuestra opinión jurídica y pide expresamente que se pronuncie el informe solicitado se resumen en lo siguiente:

1. Cuál es la naturaleza jurídica del ingreso realizado en concepto de compensación en metálico de las cesiones de aprovechamiento urbanístico lucrativo que, con ocasión de la ejecución de los expresados instrumentos de gestión u ordenación, corresponde recibir al Ayuntamiento; esto es, ¿se trata de un ingreso de derecho público no tributario o de un ingreso privado?
2. Qué plazo de prescripción debe aplicarse para poder ejercitar tanto el derecho de cobro de las cantidades pendientes por tal concepto, como respecto del derecho a solicitar la devolución de lo ya ingresado.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



- 3.Cuál sería el *dies a quo* a considerar para la aplicación del instituto de la prescripción tanto en un caso como en otro.
4. En qué situación quedarían, desde el punto de vista de su vigencia, los dos Convenios urbanísticos suscritos entre el Ayuntamiento y la aludida entidad mercantil, teniendo en cuenta las vicisitudes acaecidas durante todo este tiempo y el estado actual de la tramitación de la actuación urbanística de que proceden.

Así pues, una vez examinados los mencionados documentos y leído el contenido de todos aquellos que hemos juzgado de interés para resolver las cuestiones planteadas, consultada la legislación y la doctrina jurisprudencial que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

## INFORME

### PRIMERO

Antes de dar nuestra opinión sobre las diversas cuestiones planteadas, es conveniente recordar que el ingreso cuya devolución se solicita es la contrapartida de una obligación asumida previamente por el Ayuntamiento a través de los respectivos Convenios urbanísticos suscritos en su día con la referida entidad mercantil, y cuyo contenido y fundamento aparece reflejado en el acuerdo recogido en éstos, según el cual, el Ayuntamiento se comprometía a entregar a la citada mercantil las parcelas resultantes que, según la legislación urbanística y tras la ejecución de la actuación urbanizadora promovida por ésta, le hubiera correspondido recibir en concepto del 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo, comprometiéndose aquélla, por su parte, a pagar el importe correspondiente a su equivalente valor en metálico.

En cumplimiento del referido acuerdo, la empresa promotora de la actuación urbanizadora anticipó en su día el ingreso en la hacienda municipal de una parte del importe total del valor económico de las parcelas, cuya titularidad adquiriría una vez ejecutada la urbanización mediante su adjudicación formal a través del correspondiente Proyecto de Reparcelación. Es decir, que, mientras dicha parte cumplía con una de las



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



obligaciones principales reflejadas en los expresados Convenios, en los términos, condiciones y plazos estipulados en aquéllos, el Ayuntamiento no solo no cumplió en su día, al ver diferido lógicamente el momento de cumplimiento de su obligación hasta la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación, sino que, como consecuencia de los errores cometidos en la elección del instrumento de ordenación urbanística necesario para la ejecución de la pretendida actuación urbanizadora – errores imputables, a nuestro juicio, al Ayuntamiento como sujeto encargado, en último término, de velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística –, podemos hablar ya de la existencia de una verdadera imposibilidad legal y material de que pueda llegar a cumplir, en los términos pactados, al menos, después de la aprobación por el Pleno del nuevo instrumento de ordenación urbanística del ámbito de actuación, cuya ejecución deberá necesariamente ser objeto de la tramitación previa de un nuevo procedimiento de adjudicación, que implícitamente dejará sin efecto los acuerdos anteriores suscritos entre las partes.

Luego, en tales circunstancias y sin entrar aún en el fondo de las diversas cuestiones planteadas, podemos ya anticipar que contemplado el asunto, tanto desde la perspectiva del régimen y requisitos previstos en la legislación urbanística para la ejecución de actuaciones urbanizadoras, como bajo el prisma de la doctrina de la prohibición del enriquecimiento injusto – que, como vamos a ver a continuación, rige hoy con carácter general en nuestro ordenamiento jurídico –, de no acceder el Ayuntamiento a la devolución de lo ingresado en su día por la mercantil recurrente en contrapartida de la obligación asumida, a su vez, por aquél y finalmente no cumplida, estaría incurriendo en un verdadero injusto material, pues, es evidente que después de los hechos acontecidos habría surgido un verdadero y auténtico derecho de crédito a favor de la mercantil solicitante de la devolución.

Efectivamente, nuestro ordenamiento jurídico actual proscribiera el enriquecimiento sin causa o enriquecimiento injusto. Se trata de un principio procedente del derecho civil y de elaboración jurisprudencial, que, según ésta, rige también en el ámbito del derecho administrativo y, a tenor del cual, nadie estaría obligado a tener que soportar cargas derivadas del cumplimiento de un determinado deber u obligación legal cuando éstas



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



excedan del contenido normal de dicho deber u obligación o, aplicado al concreto supuesto planteado, cuando no existe causa que justifique el incremento de patrimonio del Ayuntamiento producido como consecuencia del ingreso realizado en su día por la mercantil recurrente sin la correspondiente contrapartida.

La aplicación del referido principio en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas, como son las entabladas entre el Ayuntamiento y la empresa promotora de la actuación urbanizadora que dio lugar a la firma de los referidos Convenios urbanísticos, no admite ningún género de dudas para nuestra jurisprudencia, debiendo ser objeto hoy de consideración como una regla más del Derecho Administrativo y nunca como una regla de Derecho Civil, cuya aplicación supletoria solo estaría indicada en aquellos supuestos que carezcan de una regulación específica. Esa ha sido, al menos, la posición mantenida por la doctrina jurisprudencial a medida que ha ido adaptando las reglas del enriquecimiento injusto a las exigencias del régimen administrativo y, sobre todo, al aplicarlas para resolver conflictos eludiendo la aplicación del Código civil.

En resumidas cuentas, contemplada la cuestión de la solicitud de devolución de las cantidades ingresadas en concepto de monetización del aprovechamiento lucrativo perteneciente al Ayuntamiento, desde la perspectiva de la expresada doctrina de la prohibición del enriquecimiento injusto, de no admitirse dicha devolución, se estaría materializando un enriquecimiento sin causa a favor del Ayuntamiento y el consiguiente empobrecimiento de la empresa recurrente, que ha visto como se frustraba la satisfacción de sus legítimos intereses por causas ajenas a su voluntad. Conclusión deducida del hecho constatado de que el Ayuntamiento habría percibido un ingreso sobrevenidamente indebido, que debe por tanto restituir una vez acreditada la imposibilidad legal y material de continuar con la ejecución de la actuación en los términos y condiciones inicialmente pactadas.

A los efectos de determinar el título y procedimiento que debe seguir la empresa recurrente para obtener la devolución de los ingresos anticipados, es indudable, a nuestro juicio, que dicha determinación debe partir de su calificación como indebidos, pues, si bien en un principio ninguno de los ingresos realizados por aquélla resultaba



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



indebido, tras paralizar el Ayuntamiento, por la vía de hecho, la ejecución de la actuación urbanizadora, a raíz de la negativa del visado de los proyectos de Estudio de Detalle presentados ante el Colegio de Arquitectos, por considerar éste que tales proyectos no eran el instrumento técnico adecuado para ejecutar el desarrollo urbanístico pretendido, es indudable, como decimos, que tales ingresos podrían ser calificados a partir de entonces y sobrevenidamente como indebidos, comenzando a partir de entonces uno de los posibles plazos, como luego veremos, de prescripción del derecho para solicitar su devolución. Por lo demás, no existiendo en la legislación urbanística un procedimiento *ad hoc* para la devolución de los ingresos cuestionados, cuya naturaleza de ingresos públicos de carácter no tributario es indudable, como veremos a continuación, lo que procede es la aplicación del procedimiento establecido al efecto en la legislación general presupuestaria y, en lo que resulte de aplicación, en la legislación tributaria a la que remite aquélla.

**SEGUNDO**

La primera de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento está referida a la naturaleza jurídica del ingreso realizado en concepto de compensación en metálico de las cesiones de aprovechamiento urbanístico lucrativo que, con ocasión de la ejecución de los distintos instrumentos de gestión u ordenación urbanística, corresponde recibir a aquél, interesándose por conocer nuestra opinión sobre si se trata de un ingreso de derecho público no tributario o de un ingreso privado.

En respuesta a la referida cuestión, hay que recordar, una vez más, que los ingresos objeto ahora de devolución fueron realizados en su día por la empresa recurrente como contrapartida y en pago de la adjudicación y entrega a ésta de la titularidad de las parcelas resultantes que, tras la ejecución de la urbanización, le habría correspondido por Ley recibir al Ayuntamiento, si bien éste habría renunciado a ellas en virtud precisamente de los acuerdos de monetización recogidos en los Convenios urbanísticos suscritos entre ambas partes.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Pues bien, nuestra opinión es coincidente en este punto con la manifestada, en su informe de 19 de abril pasado, por el despacho de abogados que ha asesorado al Ayuntamiento, al considerar que dichos ingresos, provenientes de la sustitución de las cesiones de terrenos por su equivalente valor en metálico, son el resultado del cumplimiento de una prestación patrimonial impuesta directamente por la legislación urbanística y, por tanto, deben ser considerados ingresos públicos de carácter no tributario a todos los efectos. Naturaleza pública que, por otra parte, aparece reforzada por la necesaria integración de tales ingresos entre los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.1, 1.2, letra b), 2º, párrafo segundo<sup>1</sup>, del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística – entonces vigente–, cuyo destino se encuentra condicionado por la Ley al cumplimiento de determinados fines públicos y otros usos de interés social.

### TERCERO

La siguiente cuestión planteada por el Ayuntamiento tiene que ver con el régimen de prescripción aplicable tanto al derecho de cobro de las cantidades pendientes de ingreso, según las estipulaciones de los Convenios urbanísticos suscritos por las partes, como al derecho de solicitar la devolución de lo ya ingresado.

Pues bien, a este respecto, cabe responder que encontrándonos en el ámbito de unas relaciones jurídico-administrativas y siendo los ingresos realizados y los que faltan por realizar ingresos de naturaleza pública de carácter no tributario, como acabamos de ver, el régimen de prescripción de los respectivos derechos y obligaciones surgidas entre ambas partes viene determinado por lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En concreto, en sus artículos 15 y 25 que, encargados, respectivamente, de regular la prescripción del ejercicio de los derechos y

---

<sup>1</sup> (...) Con la finalidad de facilitar la gestión urbanística privada, en el supuesto de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico, estas cesiones podrán sustituirse por una compensación monetaria equivalente calculada en los términos establecidos en el artículo 75, **que deberá ingresarse en el patrimonio público de suelo** conforme a lo dispuesto en el artículo 77.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



obligaciones de la Hacienda pública estatal, aplicable también a las Entidades locales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2<sup>2</sup> del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, fijan en cuatro años el plazo de dicha prescripción.

Ese ha sido también el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de enero de 2003, en la que, resolviendo un recurso de casación para la unificación de doctrina, referido al plazo de prescripción aplicable al ejercicio de una acción de enriquecimiento injusto planteada en el ámbito de unas relaciones jurídico-administrativas, dijo textualmente que "(...) *en la medida en que de la [sentencia del Tribunal Supremo] dictada el 6 marzo de 1991 se desprende que el plazo de prescripción que ha de aplicarse a supuestos de reclamación de cantidades por enriquecimiento injusto de la Administración sea el de quince años previsto en el artículo 1964 del Código Civil, hemos de decir que la interpretación ajustada a Derecho es la seguida por la Sala de Santander*". Alusión referida a la interpretación realizada por el indicado Tribunal Superior de Cantabria, que ha sido recogida por el propio Tribunal Supremo a través de la siguiente rotunda afirmación: "*Estamos, en efecto, ante la exigencia de cumplimiento de una obligación de Derecho Público, la contraída por la Diputación Regional de Cantabria, en virtud del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto, al beneficiarse de unas obras realizadas por COSACAL, S.A, que no ha retribuido. Por eso, las reglas a observar en lo que a la prescripción se refiere no son las del Código Civil, sino las establecidas en la Ley General Presupuestaria que, en su artículo 46.1 a), dice: «Salvo lo establecido por Leyes especiales prescribirán a los cinco años: a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos*

---

<sup>2</sup> **Artículo 2. Enumeración de los recursos de las entidades locales.**

(...)

2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, (...) debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



*justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación». No hay, pues, infracción del citado artículo 46.1 a) de la Ley General Presupuestaria, que se ha aplicado correctamente, ni del artículo 4.1 de la Ley de Contratos del Estado de 1965, pues conforme a lo que en él se disponía, la aplicación de las normas jurídico-privadas solo procede subsidiariamente, esto es, en defecto de previsiones de Derecho Administrativo y aquí no se da ese defecto".*

Así pues, a la vista de la citada jurisprudencia, parece evidente que el plazo de prescripción aplicable, tanto en el caso de ejercitar el derecho de cobro de la cantidad adeudada como en el de tener que solicitar la devolución de los ingresos ya realizados, será el establecido, en estos momentos, en los citados artículos 15 y 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Es decir, cuatro años y no quince, que es el plazo general de prescripción invocado por la empresa recurrente, en base a lo dispuesto en el artículo 1964 del Código Civil.

#### **CUARTO**

Una vez señalado el carácter jurídico-público del régimen en cuyo ámbito ha de resolverse necesariamente la controversia suscitada entre el Ayuntamiento y la empresa recurrente, que, como acabamos de ver, establece un plazo de cuatro años para el ejercicio de los respectivos derechos, el Ayuntamiento nos plantea, a continuación, el problema de la determinación del *dies a quo* o fecha de inicio del referido plazo de prescripción, tanto para ejercitar el derecho de cobro de las cantidades pendientes de ingreso, como para solicitar la devolución de las cantidades ya ingresadas.

Pues bien, a tales efectos, debemos comenzar afirmando que establecidos, respectivamente, en los artículos 15 y 25 de la LGP los diversos criterios a seguir para el cómputo del inicio de la prescripción, tanto de los derechos como de las obligaciones a cargo de la Administración, y dado que los artículos citados no establecen un orden de preferencia en su aplicación, debería ser objeto de aplicación en el presente caso aquél que más se ajuste a la naturaleza del concreto supuesto de hecho. En este sentido, el



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



criterio que más se ajusta, a nuestro juicio, a las características del caso es aquél que hace coincidir la fecha de inicio de la prescripción con el día en que el acreedor pueda, efectivamente, ejercitar su derecho. Dicho lo cual, hay que reconocer inmediatamente que, aun aplicando el criterio señalado y como consecuencia precisamente de su indeterminación, sigue resultando difícil responder a la pregunta de cuál debería ser el *dies a quo* o fecha de inicio del plazo de prescripción de, por ejemplo, el derecho a solicitar la devolución de los ingresos ya realizados.

Ante lo cual y tras el hecho acreditado, como hemos sostenido más arriba, de que el Ayuntamiento habría percibido un ingreso sobrevenidamente indebido que debe ahora restituir, la cuestión a resolver pasaría por determinar el preciso momento en el que puede considerarse producida ya la imposibilidad legal y material de continuar con la ejecución de la actuación urbanizadora promovida por la empresa recurrente, en los términos y condiciones inicialmente pactadas. O lo que es igual, el momento a partir del cual podría considerarse llegado el *dies a quo* para poder solicitar la devolución de los ingresos realizados por aquélla.

A este respecto, cabe señalar, en primer lugar, que en la legislación urbanística que resulta de aplicación al caso no existe una regulación específica que determine dicho cómputo o *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción, y, en segundo lugar, el problema de inseguridad jurídica que, a partir de la elección del criterio indicado, puede sin duda plantearse en la determinación de la fecha en que verdaderamente pudo solicitarse la devolución, si dejáramos a la libre y exclusiva voluntad de una de las partes dicha determinación, dada la falta de rigor y seguridad jurídica que ello conllevaría. Razón por la cual, la solución pasaría, a nuestro juicio, por tomar como *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción del derecho a solicitar la devolución alguna de las fechas que constan en el expediente de forma clara e indubitada.

En este sentido, parece que el primer síntoma o signo aparente de modificación del statu quo anterior a partir del cual habría de entenderse llegado el momento de poder ejercitar el correspondiente derecho a la devolución, sería la negativa del Colegio de Arquitectos a visar los proyectos de los distintos Estudios de Detalles presentados



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



ante él. Ahora bien, salvo que a partir de dicha negativa el Ayuntamiento hubiera adoptado y notificado fehacientemente a la empresa algún tipo de acuerdo o decisión expresa sobre la continuación o no de la actuación urbanizadora iniciada, lo más prudente, a nuestro juicio, sería utilizar alguna otra de las fechas que, como decimos, consten en el expediente de forma clara e indubitada.

Por nuestra parte, creemos que la fecha más adecuada a tener en cuenta como inicio de prescripción del derecho a solicitar la devolución cuestionada, sería la aprobación inicial del nuevo Plan Especial de Reforma Interior (PERI) por el Pleno del Ayuntamiento, acordada el 15 de octubre de 2008, por cuanto, a nuestro juicio, reúne los necesarios requisitos de publicidad, objetividad y seguridad jurídica para poder ser considerada como *dies a quo* o fecha de inicio del plazo de prescripción del referido derecho. A no ser, como acabamos de decir, que el Ayuntamiento hubiera adoptado y notificado fehacientemente al interesado alguna otra decisión con anterioridad a dicha fecha, cuyo contenido hubiera permitido deducir a éste que no se iba a continuar con la actuación iniciada en los términos pactados previamente, de forma que, desde ese mismo momento, podría ya haber solicitado la devolución de los ingresos realizados en el Ayuntamiento.

## QUINTO

Finalmente, y ante la cuestión planteada por el Ayuntamiento sobre la vigencia o no de los Convenios suscritos en su día, no podemos estar de acuerdo con la teoría mantenida en su informe por el despacho que asesora al Ayuntamiento, en el sentido de considerar vigente cualquier acto administrativo en tanto no se declare su nulidad, pues, además de las diferencias de diverso tipo existentes entre los actos administrativos y las disposiciones de carácter general – entre las que, sin duda, se encontraría el actual PERI y no los anteriores Estudios de Detalle –, contemplada la cuestión desde una perspectiva exclusivamente urbanística, una vez aprobada definitivamente la mencionada figura de planeamiento, la tramitación de la ejecución de la actuación urbanizadora que ésta conlleva se encontraría sometida de nuevo, entre otros, al principio de libre



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



conurrencia, en virtud del cual podría resultar adjudicatario de la ejecución del Plan y, por tanto, nuevo responsable también del ingreso de la cantidad que, en su caso, resultara de la monetización del valor de los terrenos adjudicados inicialmente al Ayuntamiento, terceros interesados distintos de la originaria empresa promotora de la actuación.

Luego, es evidente que, ante la nueva situación creada tras la aprobación del expresado PERI y, aunque mantuviera éste las mismas condiciones básicas de edificabilidad y demás determinaciones urbanística, que es el argumento en que se apoya el expresado informe para sostener su teoría de intercambiabilidad sin solución de continuidad entre los instrumentos de gestión anteriores y el actual de ordenación, solo cabe admitir la derogación implícita o de facto de los Convenios suscritos en su día bajo unas determinadas condiciones de ejecución de la actuación que, desde luego y por las razones apuntadas, pueden no ser las que, tras la tramitación de un nuevo procedimiento, terminen aprobándose finalmente por el Ayuntamiento en orden a su ejecución por la misma mercantil o por terceros.

Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden en modo alguno sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 12 de noviembre de 2013