



Roj: **STS 1768/2026 - ECLI:ES:TS:2026:1768**

Id Cendoj: **28079130052026100133**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **20/04/2026**

Nº de Recurso: **5079/2023**

Nº de Resolución: **476/2026**

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

Ponente: **MARIA CONCEPCION GARCIA VICARIO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **ATS 158/2024,**
STSJ CV 7453/2023,
STS 1768/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 476/2026

Fecha de sentencia: 20/04/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5079/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/04/2026

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Concepción García Vicario

Procedencia: Sección Primera TSJ CCAA de Valencia, ST 212/2023 de 27 de abril (R Ordinario 107/2021).

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

Transcrito por: A.P.R.

Nota:

R. CASACION núm.: 5079/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Concepción García Vicario

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodríguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 476/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García



D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 20 de abril de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 5079/2023, interpuesto por la representación procesal de la Generalitat Valenciana, representada y con la dirección técnica de la Abogacía de la Generalitat, contra la sentencia nº 212/2023, 27 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en el recurso ordinario núm. 107/2021, promovido por la mercantil Construcciones Just, S.A., D.^a Guillerma, D. Alfredo, D. Amadeo, D.^a Joaquina, D.^a Natalia (quien aparece referida por la sentencia recurrida como D.^a Justa), D. Armando, D.^a Lina, D. Aurelio, D.^a Luz, D. Belarmino, D.^a Margarita, D. Bernardo y D.^a Marisol contra la resolución de 11 de enero de 2021 del Vicepresidente segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática de la Generalitat valenciana, así como contra la desestimación por silencio administrativo de los recursos de reposición interpuestos frente a la resolución de 2 de julio de 2015, del Director general de Evaluación Ambiental y Territorial de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat valenciana, en virtud del cual se aprobó el expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa de la unidad de ejecución del Sector Santa Anna del Plan General de Ordenación Urbana de Gandía.

Se han personado como parte recurrida la entidad Construcciones Just, S.A., D.^a Guillerma, D. Alfredo, D. Amadeo, D.^a Joaquina, D.^a Natalia, D. Armando, D.^a Lina, D. Aurelio, D.^a Luz, D. Belarmino, D.^a Margarita, D. Bernardo y D.^a Marisol, representados por la Procuradora D.^a Sofía María Álvarez-Buylla Martínez y bajo la dirección técnica del letrado D. Ernesto A. Vidal Martín.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María Concepción García Vicario.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de Construcciones Just, S.A. y de D.^a Guillerma, D. Alfredo, D. Amadeo, D.^a Joaquina, D.^a Natalia, D. Armando, D.^a Lina, D. Aurelio, D.^a Luz, D. Belarmino, D.^a Margarita, D. Bernardo y D.^a Marisol, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 11 de enero de 2021 del Vicepresidente segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática de la Generalitat valenciana, así como contra la desestimación por silencio administrativo de los recursos de reposición interpuestos frente a la resolución de 2 de julio de 2015, del Director general de Evaluación Ambiental y Territorial de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat valenciana, en virtud del cual se aprobó el expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa de la unidad de ejecución del Sector Santa Anna del Plan General de Ordenación Urbana de Gandía.

SEGUNDO.-Dicho recurso fue estimado por la sentencia nº 212/2023, de 17 de abril dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento ordinario nº 107/2021, en cuyo fallo literalmente acordó:

«1.- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Dña. Beatriz Llorente Sánchez en representación de la mercantil Construcciones Just S.A., Dña. Guillerma, D. Alfredo, D. Amadeo, Dña. Joaquina, Dña. Justa, D. Armando; Dña. Lina, D. Aurelio, Dña. Luz, D. Belarmino, Dña. Margarita, D. Bernardo y Dña. Marisol, defendidos por la letrada Dña. Regina Antonino de la Cámara contra la resolución de 11 de Enero de 2021 del Vicepresidente 2º y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y contra la desestimación por silencio administrativo de los recursos de reposición interpuestos frente a la resolución de 2 de julio de 2015 del Director General de Evaluación Ambiental y Territorial de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente en virtud de la cual se aprobó el proyecto de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa del Sector Santa Anna del Plan General de Ordenación Urbana de Gandía.

2º Anulamos las resoluciones recurridas con todas las consecuencias legales inherentes a tal declaración por la caducidad del expediente apreciada.

3º Reconocemos el derecho de los recurrentes a obtener la devolución de las cuotas de urbanización ingresadas, más los intereses legales desde las fechas de sus respectivos pagos.

4º Imponemos el pago de las costas procesales causadas a la parte demandada de acuerdo con el fundamento de derecho quinto de la presente resolución».



TERCERO.-Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de la Generalitat Valenciana que la Sala de instancia tuvo por preparado en auto de 27 de junio de 2023 ordenando al tiempo, remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de las partes.

CUARTO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección Primera de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo en auto de 11 de enero de 2024, declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en:

«[...]si al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa debe aplicarse la regulación de la caducidad contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en sus artículos 21.3 y 25.1.b) o si, por el contrario, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; precisando, en su caso, las consecuencias jurídicas del transcurso del correspondiente plazo».

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación las siguientes: « artículos 21.2 y 3, 25.1 b) y 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puestos en relación con los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana».

QUINTO.-La Generalitat Valenciana interpuso recurso de casación mediante escrito de 6 de marzo de 2024, en el que solicitaba a la Sala:

« [...]:

? Que estime el recurso de casación, que case y anule la Sentencia 212/2023, de 27 de abril, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera.

? Que declare la procedencia de desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 01/107/2021, interpuesto contra la resolución de 11 de enero de 2021 del Vicepresidente segundo y Conseller de Vivienda y Arquitectura por la que se desestiman los recursos de reposición frente a la resolución de 2 de julio de 2015, del Director General de Evaluación Ambiental y Territorial de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, de aprobación de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación de la unidad de ejecución del Sector Santa Anna del Plan General de Ordenación Urbana de Gandía.

? Que confirme y declare ajustadas a derecho las citadas resoluciones.

? Que fije doctrina declarando:

"Que al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa no debe aplicarse la regulación de la caducidad contenida con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en sus artículos 21.3 y 25.1 b), sino que, por el contrario, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto , por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establece un plazo de 5 años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación para la aprobación de la liquidación definitiva"».

SEXTO.-Conferido traslado a la parte recurrida para que manifestara su oposición, lo llevó a efecto mediante escrito presentado el 24 de abril de 2024, en el que terminaba suplicando a la Sala la desestimación del recurso de casación interpuesto, con expresa condena en costas a la recurrente.

SEPTIMO.-De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública, quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

OCTAVO.-Por providencia de 6 de marzo de 2026 siendo magistrada ponente la Excm.a Sra. D^a. María Concepción García Vicario, se señaló para votación y fallo el día 14 de abril de 2026, fecha en que efectivamente, tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Primera), dictó sentencia nº 212/2023, de 27 de abril de 2023, en el Procedimiento Ordinario nº 107/2021, estimando el recurso interpuesto por la representación procesal de la entidad Construcciones Just, S.A. y de D.^a Guillerma, D. Alfredo, D. Amadeo, D.^a Joaquina, D.^a Natalia, D. Armando, D.^a Lina, D. Aurelio, D.^a Luz, D. Belarmino, D.^a Margarita, D. Bernardo y D.^a Marisol, contra la resolución de 11 de enero de 2021 del Vicepresidente 2º y Conseller de Vivienda y Arquitectura Bioclimática de la Generalitat Valenciana y contra la desestimación por silencio administrativo de los recursos de reposición interpuestos frente a la resolución de 2 de julio de 2015 del Director General de Evaluación Ambiental y Territorial de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, en virtud de la cual se aprobó el expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa de la unidad de ejecución del Sector Santa Ana del Plan General de Ordenación Urbana de Gandía.

En virtud de tal estimación, la Sala anula las resoluciones recurridas con todas las consecuencias legales inherentes a tal declaración por la caducidad del expediente apreciada; reconociendo el derecho de los recurrentes a obtener la devolución de las cuotas de urbanización ingresadas, más los intereses legales desde las fechas de sus respectivos pagos, con imposición de costas a la parte demandada.

La Sala estima el recurso al apreciar la caducidad del referido expediente, sin entrar a examinar los restantes motivos de impugnación. Y en lo sustancial razona en su Fundamento de Derecho Cuarto, lo siguiente:

«[...] Tratándose de un procedimiento incoado de oficio el plazo para resolver debe ser de tres meses según el art. 42.2 de la Ley 30/92 (actual art. 21.3 de la Ley 39/2015). La consecuencia de la ausencia de resolución en el plazo indicado será la caducidad del expediente con el consiguiente archivo según el art. 43.4 de la Ley 30/92 en relación con el art. 25.1 b) de la Ley 39/2015 ya que en cualquiera de los casos desde que se incoa el procedimiento el 6-10-2014 hasta que se resuelve el 2-7-2015 han transcurrido más de los tres meses indicados.

Como no hay precepto que regule el procedimiento para la aprobación de los proyectos de reparcelación se aplican las normas del procedimiento administrativo común a las que ya hemos aludido.

Se trata de justificar la tardanza en la notificación sin afectar a la caducidad con el argumento de fondo de que todo ello no perjudica la validez del acto sino a su eficacia. Se trata de un argumento que no contradice la obligación de resolver por razones de seguridad jurídica en un determinado y concreto momento. Si no se cumplen los términos la consecuencia es la caducidad, lo cual nada tiene que ver con la eficacia del acto, que requiere como presupuesto que se hayan observado los plazos para dictar el acto y sin perjuicio, como dispone el art. 92.3 de la Ley 30/92 en relación con el 95.3 de la Ley 39/2015, de iniciar un nuevo procedimiento mientras no haya prescrito la acción.

En todo caso fijémonos como el art. 40.4 de la Ley 39/2015 permite interrumpir el plazo de caducidad en relación con los plazos máximos de duración de los procedimientos bastando con el intento de notificación debidamente acreditado. Este argumento echaría por tierra la justificación de que la demora en la notificación del acto no afectaría a la caducidad, quedando justificado de esta manera que el procedimiento se excedió en su duración también por retrasarse en notificar la resolución de 2-7-2015 más de seis años.

[...]

Esta doctrina se recoge en la sentencia del T.S. de 19-3-2018 que establece la obligación de que los actos administrativos se dicten sometiéndose a un procedimiento válido, entre cuyos requisitos se incluye el de la observancia de los plazos de resolución cuya infracción provoca la invalidez del acto no solo su ineficacia, con el consiguiente archivo del expediente.

Esta anulación por la caducidad apreciada que pone fin al procedimiento de liquidación de cuotas que nos concierne, determina la obligación de devolución de las cuotas ingresadas más los correspondientes intereses legales a contar desde la fecha de sus respectivos pagos.

El recurso debe prosperar. La estimación del recurso por la caducidad apreciada nos libera del examen de los restantes motivos de impugnación. [...]».

SEGUNDO.- Cuestión de interés casacional suscitada en este recurso.

La cuestión planteada se centra en determinar la aplicabilidad o no al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa, la regulación de la caducidad contenida en la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y actualmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



La sentencia impugnada en casación sostiene la aplicabilidad de lo dispuesto en los actualmente vigentes artículos 21.3 y 25.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; mientras que, por el contrario, la recurrente en casación lo niega, sosteniendo, en esencia, la aplicabilidad del plazo previsto en el artículo 128 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; plazo, cuyo transcurso -añade- constituye una mera irregularidad no invalidante.

La Sección de Admisión considera que la parte recurrente ha realizado el imprescindible esfuerzo argumental, en relación con la concurrencia del interés casacional objetivo invocado en el escrito de preparación del recurso, dado que, si bien la STS de 8 de junio de 2020 (RC 5674/2018) se ha pronunciado sobre cuestión relacionada con la que aquí se suscita, se advierte la conveniencia de un nuevo pronunciamiento de este Tribunal para reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar, aquel criterio, en los términos que la Sección de Enjuiciamiento tenga por conveniente, contemplando además las nuevas perspectivas planteadas en el asunto litigioso.

Partiendo de tales consideraciones, la Sección de Admisión mediante auto de 11 de enero de 2024 entiende que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia respecto de la cuestión consistente en *«determinar si al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa debe aplicarse la regulación de la caducidad contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en sus artículos 21.3 y 25.1.b), o si, por el contrario, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; precisando, en su caso, las consecuencias jurídicas del transcurso del correspondiente plazo»*.

En el auto de admisión se identifican como normas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 21.2 y 3, 25.1.b) y 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puestos en relación con los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

TERCERO.- El escrito de interposición formulado por la representación procesal de la Generalitat Valenciana.

La Abogada de la Generalitat advierte que el objeto del presente recurso es esencialmente idéntico al examinado por la Sala del TSJ de Valencia en sentencia nº 103/2023, de 22 de febrero, que desestimó el recurso nº 152/2020, habiendo devenido firme dicha resolución, por lo que nos encontramos ante dos sentencias con idéntico objeto y con pronunciamientos contradictorios.

3.1-Alega que la sentencia impugnada infringe lo dispuesto en los artículos 63.3 y 42.2 de la Ley 30/92 (actuales 48.3 y 25.1 de la Ley 39/2015) en relación con los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la abundante jurisprudencia que lo interpreta.

La sentencia considera aplicable a un acto de ejecución, como es la aprobación definitiva de la liquidación derivada de un proyecto de reparcelación, el plazo general de duración del procedimiento y caducidad recogido con carácter general en el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de lo que discrepa la Administración recurrente alegando que no resulta aplicable el plazo general de caducidad, por cuanto no estamos un procedimiento administrativo general, que concluye en una resolución, en el que no pueden transcurrir más de 3 meses entre el inicio de oficio y la resolución finalizadora del procedimiento, sino que nos encontramos ante un procedimiento más específico, incardinado dentro del propio proceso reparcelatorio, y, más específicamente, en el seno de ejecución de dicho instrumento de ordenación; y a dicho procedimiento ejecutorio, al que hace referencia el art. 128 RGU, se ha de aplicar, en consecuencia, el plazo de 5 años previsto en dicho precepto. Y ello por cuanto el propio art. 129 RGU determina que la liquidación definitiva será notificada, tramitada y aprobada de igual forma que el proyecto de reparcelación.

Es abundante la jurisprudencia que afirma que la liquidación definitiva de cuotas constituye un acto ejecutorio del proyecto reparcelatorio, sin que pueda considerarse como un procedimiento autónomo e independiente de aquél (entre otras, STS de 6 de febrero de 2001).

3.2-El criterio interpretativo acogido por la sentencia recurrida vulnera el art. 48.3 de la Ley 39/2015, y así lo ha declarado también abundante jurisprudencia, ya que el transcurso del plazo de 5 años previsto en el art. 128 constituye, en virtud de lo expuesto, una irregularidad no invalidante.



3.3-En último término, sostiene que la sentencia infringe lo dispuesto en el art. 1964 del Código Civil y la jurisprudencia que lo interpreta, pues si bien no se pronuncia expresamente sobre la prescripción del plazo máximo de 5 años desde la aprobación de la reparcelación forzosa y del derecho a reclamar las cuotas liquidadas del cobro de las cuotas de urbanización, la solución que adopta sí supone una vulneración del art. 1964 CC y la jurisprudencia recaída al efecto, manteniendo que el criterio de la sentencia recurrida, declarando la caducidad por transcurrir más de 3 meses hasta la aprobación definitiva de la liquidación, supondría, en todo caso, una vulneración de tal normativa.

En definitiva, solicita se dicte sentencia estimando el recurso de casación, casando y anulando la sentencia nº 212/2023, de 27 de abril de 2023. Y ligado a lo anterior, solicita se fije la siguiente doctrina:

«Que al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa no debe aplicarse la regulación de la caducidad contenida con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en sus artículos 21.3 y 25.1.b), sino que, por el contrario, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que establece un plazo de 5 años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación para la aprobación de la liquidación definitiva».

CUARTO.- El escrito de oposición formulado por la representación procesal de los recurrentes en la instancia.

Oponen un defectuoso planteamiento del recurso de casación al centrar el objeto de la discusión en una supuesta dicotomía entre dos normas cuando no existe ninguna incompatibilidad en abstracto entre las mismas, puesto que regulan extremos diferentes.

4.1-Sostienen que los art. 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) no prevén la duración máxima que puede tener el procedimiento de aprobación de la cuenta de liquidación definitiva (CLD) desde que se inicia hasta que se resuelve y notifica, sino que se limita a establecer un plazo máximo de 5 años para que la Administración apruebe la CLD desde que se aprueba la reparcelación. Es más, si se hubiera contemplado por la normativa un plazo específico para la resolución y notificación de este procedimiento, claramente establecería como días a quo la incoación del procedimiento de aprobación de la CLD, y no la aprobación del acuerdo reparcelatorio.

Siendo ello así, resulta evidente que lo previsto por los mencionados preceptos no es un plazo específico para resolver el procedimiento, por lo que no existiendo precepto que regule el procedimiento para la aprobación de los proyectos de reparcelación, habrán de aplicarse las normas del procedimiento administrativo común, en aplicación del artículo 21.3 y 25.1.b) de la Ley 39/2015, y por tanto: (i) el plazo para resolver debe ser de 3 meses al tratarse de un procedimiento incoado de oficio de contenido desfavorable y, (ii) la ausencia de resolución en el plazo indicado será la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones.

4.2-Resulta inexcusable la aplicación de la Ley 30/92, que establece que la Administración está obligada a resolver y notificar en el plazo legalmente establecido (artículo 42 de la Ley 30/92) y, dado que la normativa urbanística no establece un plazo máximo para resolver el procedimiento, resulta de aplicación supletoria el plazo de 3 meses previsto en el artículo 42.3 de la Ley 30/92.

Estamos ante un procedimiento iniciado de oficio susceptible de causar efectos desfavorables o de gravamen al interesado, motivo por el que el transcurrido el plazo para resolver y notificar, se producirá la caducidad del procedimiento administrativo, debiéndose acordar el archivo.

4.3-Los esfuerzos argumentativos esgrimidos de contrario de reiterar que el plazo de 5 años previsto en el artículo 128 RGU no tiene efectos invalidantes resulta irrelevante y solo desvía la atención del verdadero quid de la cuestión, esto es, que el Reglamento de Gestión Urbanística y las Leyes 30/92 y 39/2015 regulan aspectos diferentes y no son incompatibles. No niegan que el artículo 128 RGU sea de aplicación, pero este precepto no regula el plazo para resolver y notificar el procedimiento. Por ende, argumentar que el plazo de 5 años establecido por el artículo 128 RGU no es invalidante, no cambia el hecho de que el referido Reglamento no determina un plazo para resolver y notificar, debiéndose suplir esta laguna con el plazo previsto por la Ley 30/92.

4.4-Oponen la inexistencia de infracción de los art. 63.3 y 42.2 de la Ley 30/1992, en relación con los art. 128 y 129 del RGU, por cuanto el procedimiento ha caducado. Estamos ante un verdadero procedimiento iniciado de oficio mediante la correspondiente resolución de la Administración, y el plazo para resolver este tipo de procedimientos debe ser de 3 meses, por lo que la inobservancia de dicho plazo comportará la caducidad del expediente con su correspondiente archivo, añadiendo que la demora en la notificación del acto afecta a la caducidad.



4.5- Resulta sorprendente el empeño de la contraparte en reiterar la hipotética infracción del artículo 1964 del Código Civil cuando la Sentencia del TSJCV impugnada solo entró a conocer del argumento de la caducidad del expediente, esto es, de la primera cuestión invocada por esa parte en el recurso contencioso-administrativo, sin que, en consecuencia, resolviese sobre el resto de cuestiones planteadas.

No se entiende la conexión que la administración recurrente intenta establecer entre caducidad y prescripción, cuando afirma que la sentencia infringe la normativa de prescripción de Código Civil por haber declarado la caducidad del procedimiento al haberse aprobado una CLD extemporánea, concluyendo que el hecho que el procedimiento haya caducado por haberse producido tanto una resolución como una notificación fuera de plazo, es un hecho indiscutible que no guarda ninguna relación con la discusión en torno a la normativa a aplicar para determinar la prescripción de las acciones, interesando en suma la desestimación del recurso interpuesto.

QUINTO.- Antecedentes relevantes para la resolución del recurso de casación interpuesto.

De lo actuado se desprenden los siguientes antecedentes cuya toma en consideración resulta necesaria para la adecuada resolución del presente recurso:

1.- El Instituto Valenciano de Vivienda S.A., que más tarde se convirtió en la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVHA), firmó un convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Gandía el 11 de diciembre de 2003. Este convenio tenía como objetivo la planificación urbanística y la ejecución de áreas de suelo destinadas a viviendas en régimen de protección.

2.- Posteriormente, el 15 de enero de 2007, se aprobaron definitivamente el Programa de Actuación Integrada (PAI) y el Plan Especial del sector Santa Ana en Gandía. Estos planes establecían un plazo de ejecución de las obras de 12 meses desde su inicio. Como agente urbanizador, la EVHA redactó el Proyecto de Reparcelación Forzosa para este sector, aprobado el 29 de octubre de 2008, con una cuenta de liquidación provisional de 3.990.436,22 € para suelo urbanizable y de 449.384,60 € para suelo urbano.

3.- El 20 de noviembre de 2008, se publicó el concurso para la ejecución de las obras de urbanización, siendo adjudicadas a PAVASAL Empresa Constructora, S.A. el 6 de abril de 2009. El contrato estipulaba un plazo de ejecución de las obras de 12 meses desde el 19 de mayo de 2009, aunque las obras se extendieron finalmente hasta el 31 de julio de 2012 después de varias paralizaciones y una ampliación del plazo de 10 meses. La urbanización finalmente se terminó el 31 de julio de 2012.

4.- Posteriormente, concretamente el 6 de octubre de 2014, se inició de oficio el procedimiento para la aprobación de la cuenta de liquidación definitiva (CLD). Tras un proceso que incluyó un período de información pública y la evaluación de alegaciones, el 2 de julio de 2015 se aprobó definitivamente la CLD. Sin embargo, la notificación de esta resolución no se practicó hasta julio de 2020, lo que motivó la presentación de recursos de reposición; unos fueron desestimados expresamente y los demás se consideraron desestimados por silencio administrativo, contra los que se interpuso recurso contencioso-administrativo que fue tramitado con el nº 107/2021.

5.- La Sala de Valencia estimó el recurso mediante sentencia de 27 de abril de 2023 al apreciar la caducidad del expediente, pues incoado el procedimiento para la aprobación de la cuenta de liquidación definitiva el 6-10-2014, se resolvió el 2-7-2015, habiendo transcurrido ya más de tres meses, no habiéndose notificado tal resolución hasta el mes de julio de 2020, habiendo transcurrido ya más de 6 años.

SEXTO.- Marco legal aplicable.

Dispone el art. 21.3 de la Ley 39/2025, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter general:

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos **no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.** Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

Y para el supuesto de falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, dispone el art. 25.1.b) de dicha Ley:

1. En los procedimientos iniciados de oficio, **el vencimiento del plazo máximo** establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes **efectos**:



(...)

b) En los procedimientos en que la Administración **ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad.** En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

Más en concreto, por lo que se refiere al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación, el art. 128.1 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dispone que:

1. La liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar **cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable y, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación.**

Añadiendo el art. 129 del Reglamento que:

La **liquidación definitiva** se redactará por la Administración actuante y será notificada, publicada, tramitada y aprobada **en la misma forma** que el proyecto de reparcelación.

Resta añadir, que conforme a lo dispuesto en el art. 48.3 de la Ley 39/2015:

3. La realización de actuaciones administrativas **fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad** del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

SÉPTIMO.- Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo.

7.1- Solicita el auto de admisión que nos pronunciemos, por apreciar la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sobre si al expediente de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa debe aplicarse la regulación de la caducidad contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en sus artículos 21.3 y 25.1.b), o si, por el contrario, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; precisando, en su caso, las consecuencias jurídicas del transcurso del correspondiente plazo.

7.2- La sentencia del Tribunal Supremo nº 692/2020, de 8 de junio de 2020, recaída en el RCA 5674/2018, se ha pronunciado sobre cuestión relacionada con la que aquí se suscita, advirtiendo la Sección de Admisión la conveniencia de un nuevo pronunciamiento de este Tribunal para reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar, aquel criterio, en los términos que la Sección de Enjuiciamiento tenga por conveniente, contemplando además las nuevas perspectivas planteadas en el asunto litigioso.

En aquel supuesto, la cuestión sobre la que se entendió existía interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistió en determinar la aplicabilidad o no del instituto de la caducidad, regulado en el artículo 44. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -actualmente, artículo 25. 1. b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- a los proyectos de reparcelación.

Para la Asociación allí recurrente -al igual que para los aquí recurrentes en la instancia- el expediente de reparcelación es un procedimiento iniciado de oficio, y que produjo efectos desfavorables para sus asociados (artículos 44.2 Ley 30/1992, hoy 25.1.b) Ley 39/2015) y se produce la caducidad del mismo (artículos 42.3 Ley 30/92 y 21.3 Ley 39/2015) transcurridos tres meses desde su iniciación.

Al respecto, esta Sala partiendo de que la normativa reguladora de los trámites del procedimiento de reparcelación, sí determina un plazo máximo de su duración a través de la fijación temporal de los sucesivos trámites, razonó que el procedimiento de reparcelación no es, por su propia naturaleza, un procedimiento incardinable en el artículo 44.2 Ley 30/1992(art. 25.1.b) de la Ley 39/2015, razonando lo siguiente: Podemos considerar que, en este caso, la reparcelación sea un procedimiento "iniciado de oficio". Incluso podemos admitir que, en una reparcelación urbanística, el Ayuntamiento en este caso ejercita "potestades [...] en general de intervención" (nunca puede considerarse una reparcelación como el ejercicio de una potestad sancionadora), admitiendo el concepto de potestad de intervención en sentido amplio o "en general", aplicado a una potestad planificadora propia de la normativa urbanística.

Y añade, pero el tercero de los requisitos, "susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen", es absolutamente ajeno a una reparcelación urbanística (...). La "equidistribución de beneficios y cargas" de la reparcelación impide considerar la misma, desde la racionalidad, como productora de "efectos desfavorables o de gravamen", pues la carga (de contribuir a los gastos de la urbanización), se compensa con los beneficios



resultantes en el plano individual, derecho de edificar en la parcela, etcétera, y en el plano de la comunidad, una ordenación urbana para y por el bien público, que toda ordenación urbanística pretende.

Y seguidamente afirma que la reparcelación puede ser un procedimiento iniciado de oficio, como ocurre en ese caso, y podemos considerarla como el ejercicio de una potestad administrativa "en general de intervención". Pero no es posible, y se reitera, considerar que la misma produce "efectos desfavorables o de gravamen", pues el abono de las cantidades a pagar por los afectados por la misma, se corresponde a los beneficios obtenidos de la reparcelación, así como el reparto proporcional de las cargas, no contradicho por la recurrente en la instancia, dando respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo suscitada en el sentido que *No es aplicable el instituto de la caducidad, regulado en el artículo 44.2 Ley 30/1992, (hoy 25.1.b Ley 39/2015), a los proyectos de reparcelación.*

Un proyecto de reparcelación, conforme a lo razonado, no es un ejercicio de "potestad administrativa en general de intervención susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen", por la propia naturaleza de la reparcelación. Y no se ha acreditado por la Asociación allí recurrente, en la concreta reparcelación objeto de ese recurso, que la misma haya producido "efectos desfavorables o de gravamen", al tener que abonar una cantidad de dinero sus asociados. Pues esos importes (cargas), son los correspondientes a los beneficios derivados de la mejora individual y comunitaria de la zona reparcelada, conforme a un reparto del coste total, que no se ha contradicho su proporcionalidad, desestimando en consecuencia el recurso interpuesto.

7.3-Expuesta la doctrina establecida por este Tribunal, a nuestro juicio, no cabe apreciar en este momento la concurrencia de motivo alguno que pudiera justificar una modificación de la misma, pues no estamos ante un procedimiento en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, en los términos previstos en el art. 25.1.b) de la Ley 39/2015, sino ante un procedimiento específico -incardinado en el proceso reparcelatorio- de liquidación definitiva de la reparcelación forzosa del Sector Santa Ana -CLD - del Plan General de Ordenación Urbana de Gandía, con objeto de liquidar la cuota final a los particulares, de conformidad con el resultado de la cuenta de liquidación.

Y en la medida que la normativa urbanística valenciana no contiene una regulación específica completa relativa a la elaboración, tramitación y aprobación de la Cuenta de Liquidación Definitiva, en lo no regulado, resulta de aplicación el Reglamento de Gestión Urbanística de 1978, en concreto, su art. 128 en cuanto dispone que «La liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable y, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación». Y ello por cuanto el propio art. 129 del RGU dispone que la liquidación definitiva se redactará por la Administración actuante y será notificada, publicada, tramitada y aprobada en la misma forma que el proyecto de reparcelación.

7.4-Ahora bien, como matiza la sentencia de esta Sala nº 819/2021, de 9 de junio de 2021 (rec. 8354/2019) es preciso distinguir entre la liquidación de las obligaciones derivadas de la urbanización y el plazo para la exigencia de las mismas; distinción que no resulta clara tampoco en las presentes actuaciones y resoluciones de instancia e incluso en el presente recurso de casación, en cuanto la administración recurrente entiende que la sentencia infringe lo dispuesto en el art. 1964 del Código Civil y la jurisprudencia que lo interpreta, aunque dicha resolución judicial no se pronuncia expresamente sobre la prescripción.

Como se dijo en la STS de 2021, el art. 128 del RGU se refiere 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 tampoco se establece en las normas estatales posteriores al RGU, como son el 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), por lo que hemos de concluir que el transcurso del referido plazo de 5 años constituye una irregularidad no invalidante.

OCTAVO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional.

De acuerdo con lo razonado, la respuesta a la cuestión de interés casacional aquí planteada debe ser la siguiente:

«No resulta aplicable al expediente de liquidación definitiva de reparcelación forzosa la regulación de la caducidad prevista en el 25.1.b) en relación con el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y



129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El transcurso del plazo de 5 años previsto en el art. 128 del RGU, constituye una irregularidad no invalidante, en los términos precedentemente expuestos».

NOVENO.- Aplicación de los anteriores pronunciamientos al caso.

La sentencia impugnada, considera aplicable a un acto de ejecución, como es la aprobación definitiva de la liquidación derivada de un proyecto de reparcelación, el plazo general de duración del procedimiento y caducidad recogido con carácter general en el art. 21.3 de la Ley 39/2015, entendiéndose que transcurridos más de 3 meses desde la incoación de oficio del procedimiento el 6-10-2014, hasta su resolución con la aprobación de la liquidación definitiva el 2 de julio de 2015 (notificada en julio de 2020) se produce la caducidad del expediente y consecuente archivo conforme a lo previsto en el art. 25.1.b) de Ley 39/2015.

Tal decisión, no se ajusta a la doctrina establecida este Tribunal, por cuanto no resulta aplicable al expediente de liquidación definitiva de reparcelación forzosa la regulación de la caducidad prevista en el 25.1.b) en relación con el art. 21.3 de la Ley 39/2015, debiendo aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del RGU, significando que el transcurso del plazo de 5 años previsto en el art. 128 constituye una irregularidad no invalidante, por lo que resulta claro que no concurre la caducidad apreciada por la sentencia apelada.

Y en la medida que la Sala estimó el recurso al apreciar la caducidad del referido expediente, sin entrar a examinar los restantes motivos de impugnación -reflejados en el FJ Tercero de dicha resolución- razonando que la estimación del recurso por la caducidad apreciada, libera del tal examen, procedente será estimar el recurso de casación, revocar la sentencia recurrida, y, de conformidad con el artículo 93.1 de la LJCA, retrotraer las actuaciones para que dicha Sala, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda sobre el resto de los motivos impugnatorios alegados en demanda, sin que proceda examinar en el presente recurso de casación si la sentencia impugnada infringe lo dispuesto en el art. 1964 del Código Civil, por cuanto la misma no se pronunció expresamente sobre la prescripción invocada en la instancia, ni sobre el resto de motivos invocados.

DÉCIMO.- Costas.

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 LJCA, 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 :

Primero.-Establecer la doctrina indicada en el Fundamento Jurídico Octavo de esta sentencia.

Segundo.-Estimar el recurso de casación núm. 5079/2023 interpuesto por la representación procesal de la Generalitat Valenciana, contra la sentencia núm. 212/2023, de 27 de abril de 2023, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia en el procedimiento ordinario núm. 107/2021, sentencia que se casa y anula.

Tercero.-Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de la que proceden para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, pronuncie nueva sentencia resolviendo lo que proceda sobre el resto de las cuestiones y pretensiones planteadas, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia al resolver el recurso de casación.

Cuarto.-Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.