



Roj: **STS 800/2019 - ECLI:ES:TS:2019:800**

Id Cendoj: **28079130022019100061**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **05/03/2019**

Nº de Recurso: **4628/2017**

Nº de Resolución: **286/2019**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 286/2019**

Fecha de sentencia: 05/03/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **4628/2017**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/02/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por: CAR

Nota:

R. CASACION núm.: **4628/2017**

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Segunda**

**Sentencia núm. 286/2019**

Excmos. Sres.

D. Nicolas Maurandi Guillen, presidente

D. Jose Diaz Delgado

D. Angel Aguallo Aviles

D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Jesus Cudero Blas



D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 5 de marzo de 2019.

Esta Sala ha visto en su Sección Segunda, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación n.º **4628/2017**, interpuesto por el Ayuntamiento de Benicàssim, representado por el procurador de los Tribunales D. Ignacio Zaballos Tormo, asistida del letrado D. Eugenio Omarrementería Gómez, contra la sentencia n.º 703 de 26 de octubre de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, pronunciada en el recurso de apelación n.º. 21/2016 , relativo al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Ha comparecido en el recurso de casación como parte recurrida D. Jeronimo , representado por la procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Elena Gil Bayo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### **PRIMERO.- Resolución recurrida en casación.**

En el procedimiento de apelación n.º 21/2016, seguido en la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana, con fecha 26 de octubre de 2016, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLO.- Se desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Benicàssim contra la sentencia n.º. 84/16, de 22 de febrero, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º.1 de Castellón en el recurso n.º. 381/14 . Se imponen las costas de esta segunda instancia a la parte recurrente".

### **SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.**

Notificada dicha sentencia a las partes, por el procurador D. Ignacio Zaballos Tormo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Benicàssim, se presentó escrito con fecha 19 de diciembre de 2016, ante la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencia, preparando recurso de casación, y la Sala, por Diligencia de Ordenación de 13 de septiembre de 2017, tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo comparecido, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA , como parte recurrente el Ayuntamiento de Benicàssim, representada por el procurador D. Iganacio Zaballos Tormo, y como parte recurrida D. Jeronimo , representado por la procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Elena Gil Bayo.

### **TERCERO.- Admisión del recurso.**

Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección Primera de esta Sala acordó, por auto de 19 de enero de 2018 , la admisión del recurso de casación, en el que aprecia que concurren en este recurso de casación las circunstancias de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia previstas en los apartados 3.a ) y 2.c) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, precisando que:

" 2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si la anulación del planeamiento urbanístico, que clasificaba un sector como suelo urbanizable, conlleva que los terrenos afectados vuelvan a tener la clasificación de suelo no urbanizable y, en consecuencia, no puedan tener la consideración de suelo urbano a efectos catastrales, dando lugar a la nulidad de las liquidaciones giradas del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario".

### **CUARTO.- Interposición del recurso de casación y oposición.**

Recibidas las actuaciones en esta Sección Segunda, el procurador D. Iganacio Zaballos Tormo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Benicàssim, por medio de escrito presentado el 8 de marzo de 2018, interpuso recurso de casación, en el que expuso que las normas infringidas por la sentencia impugnada son:



- 1.- El artículo 7.2 b) del Real Decreto Legislativo 1/2004 , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (LCI).
- 2.- La jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida por la sentencia dictada por la Sección de la Sala Tercera, de fecha 30 de mayo de 2014 (recurso de casación en interés de Ley nº. 2362/2013).
- 3.- La jurisprudencia relativa a la pervivencia de la ordenación anterior en los supuestos de anulación de normas de planeamiento, representada, entre otras, por la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 29 de abril de 2011 (recurso de casación nº. 3625/2007 ).

A partir de aquí, el recurrente trata todas esas cuestiones y solicita que dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos declarativos:

"1) Haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Benicàssim contra la sentencia nº. 703/2016, de 27 de octubre de 2016, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaída en el rollo de apelación nº. 21/106 , que vino a confirmar la anterior Sentencia nº. 84/2016, de 22 de febrero de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 1 de Castellón , recaída en el procedimiento ordinario 381/2014, por la que se declaró contrario a Derecho el Decreto nº. 2138, de 4 de agosto de 2014 del Ayuntamiento de Benicàssim que desestimó el recurso de reposición interpuesto por Jeronimo contra la liquidación nº. NUM000 correspondiente a la referencia catastral NUM001 por importe de 31.589,50 euros y declaró la nulidad de la precitada liquidación, con imposición de las costas procesales causadas a la contraparte.

2) Haber lugar a la desestimación del recurso contencioso-administrativo número 381/2014, que se siguió ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 1 de Castellón, confirmando la conformidad a Derecho del Decreto nº. 2138, de 4 de agosto de 2014 del Ayuntamiento de Benicàssim, que desestimó el recurso de reposición interpuesto por Jeronimo contra la liquidación nº. NUM000 , por importe de 31.589,50 euros, por el concepto de impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, por la transmisión operada el 31 de diciembre de 2012 del inmueble con referencia catastral NUM001 , así como la conformidad a Derecho de esta misma liquidación".

Por su parte, la procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Elena Gil Bayo, en nombre y representación de D. Jeronimo , por escrito presentado con fecha 18 de mayo de 2018, formulo oposición al recurso de casación manifestado que no concurren en la sentencia de apelación recurrida las infracciones normativas y jurisprudenciales que se le imputan en el recurso de casación deducido de adverso; suplicando a la Sala "dicte sentencia desestimando en su totalidad el recurso de casación y confirmando la recurrida. Imponiéndose las costas, en todo caso, del presente recurso de casación al Ayuntamiento de Benicàssim".

**QUINTO.- Señalamiento para deliberación del recurso.**

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA , la Sección consideró necesaria la celebración de vista pública, señalándose para la celebración de la misma el día 19 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Objeto del recurso de casación y cuestión con interés casacional.**

Se dirige el presente recurso de casación contra la sentencia de 27 de octubre de 2016 dictada por la Sección Cuarta de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , desestimatoria del recurso de apelación deducido contra la sentencia de 22 de febrero de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Castellón, recaída en el recurso 381/2014 , por la que se estimó el recurso contra resolución-decreto nº 2138 de 4 de agosto de 2014 del Ayuntamiento de Benicasssim, que a su vez desestimó el recurso interpuesto contra liquidación por IIVTNU, declarando su nulidad y la devolución de lo abonado más intereses de demora.

Se remite la Sala *ad quem* a los fundamentos que sirvieron de base a la sentencia de instancia, al efecto recuerda que ha seguido el criterio sustentado antes por la sentencia de 2 de febrero de 2016 , en que la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2012 declaró la nulidad del plan parcial Benicàssim Golf, por lo que, conforme a la sentencia de 30 de mayo de 2014 , el suelo no puede considerarse urbano.

Sobre la alegación de que la reparcelación y aprobación del programa de actuación integrada donde está la finca de estos autos, realizado ello por Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de 17 de junio de 2002, era firme, se rechaza por el Tribunal porque aunque así fuera, lo cierto era que la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2012 anuló el acuerdo de 15 de diciembre de 2005, de aprobación del plan parcial de mejora Benicàssim Golf, así como el proyecto de urbanización y la proposición jurídico económica del mismo, por lo

que no puede hablarse de plan que ampare la clasificación del suelo como urbanizable. A ello ha de añadirse que se basa la sentencia apelada en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 , plenamente aplicable a este caso. Sin que se haya vulnerado el art. 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004 .

Continúa afirmando que sí se fundamenta el principio de unidad de doctrina, remitiéndose a lo recogido en el encabezamiento del Fundamento Tercero, con la cita de la sentencia de 2 de febrero de 2016 y con la 229/13, de 10 de julio , así como en el Fundamento Cuarto, reiterando la sentencia 229/13 y con la cita que realiza en el último párrafo de ese Fundamento.

Disconforme el Ayuntamiento de Benicàssim preparó recurso de casación contra la referida sentencia, recayendo auto de la Sección de admisión de fecha 19 de enero de 2018 , admitiendo el recurso y considerando que "la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar si la anulación del planeamiento urbanístico, que clasificaba un sector como suelo urbanizable, conlleva que los terrenos afectados vuelvan a tener la clasificación de suelo no urbanizable y, en consecuencia, no puedan tener la consideración de suelo urbano a efectos catastrales, dando lugar a la nulidad de las liquidaciones giradas del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana".

Además identifica como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

**SEGUNDO.-** *Sobre las cuestiones controvertidas.*

Identificada la cuestión que presenta interés casacional objetivo, en los términos formulados y transcritos anteriormente, ha de convenirse que para la respuesta que se de y resolución de la controversia que trae a las partes ante este Tribunal, es necesario analizar y resolver otras cuestiones conexas, las cuáles resultan esenciales y son traídas al presente recurso por la parte recurrente.

En esta línea señala la parte recurrente que no puede desconocerse la calificación catastral que tiene la parcela al momento del devengo del impuesto. Sin que la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 , dictada en recurso de casación en interés de la Ley, num 2362/2013, sea aplicable a actos de gestión tributaria, que parten de un previo proceso de valoración catastral, viniendo obligado el Ayuntamiento a liquidar conforme a los datos que constan en Catastro, sin que pueda el administrado impugnar la calificación de urbana o el valor de su parcela en Catastro frente a la Administración Local.

Sobre la expresada cuestión, cuya resolución en este recurso resulta esencial para el enjuiciamiento de la presente controversia, se ha pronunciado en varias ocasiones este Tribunal Supremo, basta por todas la sentencia recaída en el recurso de casación 128/2016 , que aún referido a un supuesto de IBI, su doctrina cabe extender a liquidaciones por IIVTNU.

En dicha ocasión dijimos:

"El núcleo de la polémica puede sintetizarse en si es posible impugnar la liquidación por el IBI cuestionando el valor catastral determinado por acto firme en vía de gestión catastral.

El art. 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004 , prevé que:

"La base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario".

La gestión del IBI se contempla en el art. 77 del citado Texto, que en lo que ahora interesa dispone:

"1. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.

4. No será necesaria la notificación individual de las liquidaciones tributarias en los supuestos en que, de conformidad con los artículos 65 y siguientes de esta ley, se hayan practicado previamente las notificaciones del valor catastral y base liquidable previstas en los procedimientos de valoración colectiva.



Una vez transcurrido el plazo de impugnación previsto en las citadas notificaciones sin que se hayan utilizado los recursos pertinentes, se entenderán consentidas y firmes las bases imponible y liquidable notificadas, sin que puedan ser objeto de nueva impugnación al procederse a la exacción anual del impuesto.

5. El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados. Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año".

El art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004 establece:

"La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores se ejercerán en todo caso por la Dirección General del Catastro".

El diseño competencial que el legislador ha dispuesto, en lo que ahora interesa, es el de competencia compartida entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos.

Le corresponde al Catastro la atribución del valor catastral a los bienes inmuebles a efectos de determinar la base imponible del IBI y los parámetros del IIVT.

Sobre este aspecto la jurisprudencia de esta Sala se resume en los siguientes términos:

1º) Conforme a la Ley del Catastro Inmobiliario, la determinación del valor catastral de cada bien inmueble se inicia con la aprobación de la Ponencia de Valores. Aprobación de Ponencia de Valores y asignación individualizada del valor catastral a cada inmueble, son actos que, estrechamente relacionados, poseen sustantividad propia, por lo que lo procedente es, en principio, que los reparos que se tengan contra la Ponencia de Valores se hagan respecto de dicho acto.

2º) Sin embargo, cuando se individualiza cada valor catastral, y se notifica éste, es cuando el interesado puede valorar los posibles defectos o vicios de la Ponencia de Valores que no se manifiestan más que cuando la misma se proyecta sobre el bien inmueble particular, por lo que no existe inconveniente jurídico alguno que al hilo de la fijación y notificación del valor catastral se extienda la impugnación a aquellos aspectos de la Ponencia de Valores defectuosos en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral.

3º) La Ponencia de Valores goza de presunción de certeza, por lo que corresponde a la parte recurrente desvirtuar la misma asumiendo la carga de la prueba para llevar al convencimiento del órgano jurisdiccional que se ha producido una incorrecta determinación del valor de mercado.

Así lo hemos declarado, entre otras, en las recientes sentencias de 5 de octubre de 2015 ( cas. 3469/2013 ), 7 de octubre de 2015 ( cas. 1887/2013 ) y 20 de octubre de 2015 ( rec. de cas. 1352/2013).

A los Ayuntamientos le corresponde la gestión tributaria, vid los artículos antes transcritos.

En uno y otro ámbito competencial se producen actos distintos, procedentes de administraciones diferentes y con régimen de impugnación propio.

La exacción de IBI se produce mediante procedimientos administrativos que se encuentran secuencialmente relacionados de modo que la validez y eficacia de las actuaciones tributaria dependen de la validez y eficacia de las actuaciones de gestión catastral.

Como en otras ocasiones hemos manifestado el punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituido por el valor catastral, corresponde, por tanto, al Catastro determinar si el terreno es de naturaleza urbana o rústica; dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria, la gestión tributaria empieza, por tanto, donde termina la gestión catastral, como regla general, y a partir de la resolución que adopte el Catastro, el Ayuntamiento liquidará el terreno como rústico o urbano a los efectos del IBI.

Conforme a este diseño cuando se recurre la liquidación del IBI o de IIVTNU, habiendo alcanzado la valoración catastral firmeza y resultando inatacable ya, por no haberse recurrido ni la ponencia de valores ni la notificación



individualizada del valor catastral del inmueble, resulta improcedente fundar la impugnación en la incorrección de la valoración catastral.

La regla general, por tanto, debe formularse en el sentido de que impugnándose la liquidación, gestión tributaria, no cabe discutir el valor catastral que adquirió firmeza, gestión catastral.

Ahora bien siendo esta la regla general, sin embargo se dan situaciones excepcionales que van a permitir que ceda esta regla ante principios superiores que deben, en determinadas situaciones, prevalecer frente al principio de seguridad jurídica.

Al respecto ya se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones precedentes, identificando situaciones en las que sí caben dicha impugnación. Esto es, discutir la valoración catastral del inmueble al hilo de la impugnación de la liquidación.

Efectivamente. Así, siendo obligatoria la notificación individual de los valores catastrales, cuando no se ha llegado a notificar en vía de gestión catastral y la primera noticia que tiene el sujeto pasivo de los nuevos valores catastrales es al tiempo de la notificación de la liquidación girada, de no estar conforme con el valor catastral, que constituye la base imponible del impuesto, ningún reparo existe para que pueda indirectamente impugnarlo, so pena de infringir principios básicos, como el de legalidad tributaria, o poniendo en riesgo los mismos, como el de capacidad económica. En la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2003, rec. cas., después de distinguir entre gestión catastral y tributaria, se dijo que: "Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta permisible la impugnación del valor catastral en el momento en que se notifica la liquidación correspondiente. La posibilidad de impugnación del valor catastral en el momento de notificación de la correspondiente liquidación queda condicionada pues, a la inexistencia de una notificación de dicho valor por la Administración estatal durante la fase de gestión catastral". En el mismo sentido, sentencia de 20 de febrero de 2007, rec. cas. 1208/2002: "Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta presumible la impugnación del valor catastral en el momento en que se notifica la liquidación correspondiente".

En otros supuestos este Tribunal ha reconocido la procedencia jurídica de cuestionar la valoración catastral del inmueble al impugnarse la liquidación del IBI.

La sentencia de esta Sala de 31 de octubre de 2006, recaída en recurso de casación en interés de la ley 41/2005, se pronuncia en dicho sentido. La doctrina legal que pretendía el Ayuntamiento recurrente que se fijara fue la siguiente -nos interés sobre todo el segundo apartado-:

"No procede declarar la nulidad de pleno derecho, o anular, actos administrativos municipales de liquidación de IBI que traigan causa de actos de fijación individualizada del correspondiente valor catastral, emitidos por la Administración catastral competente, que hayan de considerarse firmes en vía administrativa o judicial, en fecha anterior a la firmeza de una sentencia que anule la previa Ponencia de Valores Catastrales del municipio.

Asimismo, que no procede declarar la nulidad de pleno derecho, o anular, actos administrativos municipales de liquidación del IBI que traigan causa de actos de fijación individualizada del correspondiente valor catastral competente, si previamente no se ha declarado formalmente la nulidad o anulado estos últimos, previa su oportuna impugnación a través de los procedimientos administrativos que procedan y, en su caso, por el órgano jurisdiccional competente al efecto."

La Sala desestimó la pretensión actuada en base a lo siguiente:

"Es cierto que dentro del procedimiento tributario encaminado a la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles existen dos categorías de actos que aunque funcionalmente conducen sólo a la realización de aquélla tienen sustantividad propia dentro del citado procedimiento, en cuanto que sus determinaciones han de ser impugnadas independientemente por el administrado y ante órganos diferentes. Tales actos son los que podemos llamar de gestión catastral, por un lado, que comprende la elaboración de la ponencia de valores, la asignación y notificación individual de los valores catastrales y la revisión, modificación y actualización de los mismos, cuya competencia resolutoria corresponde a la Administración del Estado (El Catastro, los Tribunales Económicos-Administrativos y los Contencioso-Administrativos) y, por otro, los de gestión tributaria, que afectan a la liquidación del impuesto, concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, cuya competencia corresponde a la Administración Municipal.

Ahora bien, no lo es menos que ante un fallo firme en la fase de gestión catastral en relación a la elaboración de la Ponencia, la Administración Municipal ha de estar y pasar por la correspondiente declaración, llevándola sin más a su puro y debido efecto, en cuanto a los recurrentes afectados, al no existir ninguna necesidad de impugnar simultáneamente la asignación de los valores catastrales, por haberse recurrido el acuerdo



de la aprobación de la ponencia de que traen causa, y extenderse los efectos estimatorios de esta última impugnación a todos los actos posteriores.

Desde esta perspectiva, debe concluirse que la sentencia del Juzgado no contraviene la normativa que aplica".

Pronunciamiento que, atendidas las circunstancias concretas del caso, concluye, y es lo que nos interesa, en que sí es factible impugnar la liquidación de IBI sobre la base de asignación de valores catastrales al inmueble.

Ciertamente este Tribunal Supremo acoge la dicotomía puesta anteriormente de manifiesto, al punto que incluso se ha llegado a manifestar que la gestión catastral y la gestión tributaria tienen vida propia, pero ello no puede llegar a obviar la gran incidencia que la determinación del valor catastral, propia de la gestión catastral, tiene sobre la exacción del IBI, en cuanto impuesto directo de carácter real, que grava de forma directa la capacidad económica de los sujetos pasivos, que se refleja en el valor de los bienes inmuebles. Al punto, que, en definitiva, la capacidad económica, en su dimensión constitucional, es el resultado individual de la determinación del valor del inmueble.

Ante ello, es evidente que la fijación del valor catastral, que causa estado de no haber sido impugnado en su momento o siéndolo se dejó que ganara firmeza, que se proyecta en el ámbito tributario al constituir la base imponible del impuesto, cuya eficacia se prolonga en el tiempo en cuantos actos de aplicación incida, no puede permanecer inamovible cuando situaciones sobrevenidas, tales como declaraciones judiciales y/ o jurisprudenciales o cambios legislativos, que reflejan o incluso pueden llevar a la certidumbre sobre la incorrección del valor catastral, que al tiempo de su determinación eran circunstancias desconocidas por inexistentes, y que, por ende, ni tan siquiera pudieron ser alegadas por los interesados, permiten que pueda discutirse su validez al impugnar la liquidación cuya base imponible venga determinada por dicho valor, sin que pueda tener amparo jurídico que se siga girando liquidaciones y resulten inexpugnables escudándose la Administración en la distinción enunciada entre gestión catastral y gestión tributaria, cuando resulta incorrecta la base imponible que se aplica y con ello se vulnera el principio de capacidad económica al gravarse una riqueza inexistente o ficticia, como puede ser que se haga tributar como urbano, lo que es rústico.

Todo ello sin obviar que estamos ante actos tributarios, las liquidaciones individuales giradas por el IBI, cuya procedencia y validez se hace depender de la correcta aplicación de los elementos esenciales del impuesto, correspondiéndole a los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el control de la legalidad de la actuación administrativa conociendo de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo, arts. 106.1 CE, 9.4º LOPJ y 25 LJCA, y en plenitud jurisdiccional enjuiciar la conformidad jurídica de las liquidaciones cuando se pone en cuestión la conformidad de uno de los elementos esenciales del impuesto, como es la base imponible".

Vista la doctrina jurisprudencial, si la respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo es afirmativa, como así ha de ser por los razonamientos que desarrollaremos a continuación, estaríamos ante uno de los supuestos que hemos identificados como situaciones sobrevenidas que reflejan o incluso pueden llevar a la certidumbre sobre la incorrección del valor catastral - que por mor del art. 107.2 a) del TRLHL, sobre el que ha dicho este Tribunal que adolece de una inconstitucionalidad y nulidad parcial o condicionada, en tanto sólo concurre en la medida en la que se someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor, se constituye en su base imponible- que al tiempo de su determinación eran circunstancias desconocidas por inexistentes, y que, por ende, ni tan siquiera pudieron ser alegadas por los interesados. Por lo que decae la tesis de la parte recurrente expuesta anteriormente, y por consiguiente debemos concluir que si es posible discutir la validez del valor catastral que constituye la base imponible de IIVTNU al impugnar, como sucede en este caso, la liquidación girada.

**TERCERO.-** *Sobre la anulación del planeamiento urbanístico y sus efectos.*

Sobre la anulación del planeamiento urbanístico y sus efectos son numerosos los pronunciamientos de este Tribunal. Siguiendo la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión hemos de estar a lo que a continuación desarrollamos.

Como en ocasiones precedentes hemos indicado la declaración de nulidad de pleno derecho de un plan produce efectos *erga omnes* y *ex tunc*, de modo que no se ocasionan a partir de la declaración, sino que se retrotraen al momento mismo en que se dictó la disposición general declarada nula.

En aquellos supuestos en los que se produce la nulidad de un Plan, recobra su vigencia la normativa urbanística que le precedió y a la que sustituyó el plan anulado ( STS de 27 de abril de 1988 ), porque la nulidad se extiende a los efectos derogatorios que el plan que desaparece del mundo jurídico hubiera podido desplegar. Esto es, la anulación de un PGOU, determinará, como regla general, la "reviviscencia" del anterior planeamiento vigente al plan anulado.



El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a que pertenecen los instrumentos de planeamiento urbanísticos, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación.

Tal nulidad posee varias notas distintivas que la jurisprudencia de este Tribunal ha perfilado de modo constante y reiterado: a) se trata de una nulidad radical o de pleno derecho ( art. 47 de la Ley 39/2015 ), con independencia de los vicios, de fondo o de forma, que hayan determinado su anulación; b) se declara erga omnes o con efectos generales, para todos, hayan sido o no parte en el proceso correspondiente ( arts. 70.2 , 71.1.a ) y 72.2 de la Ley Jurisdiccional ); c) Produce efectos *ex tunc* , originarios, lo que coloca a la norma anulada en una situación equiparable a la inexistencia, esto es, que la nulidad radical conlleva la pérdida de eficacia *ex tunc* (desde su origen), según el principio enunciado en los aforismos latinos " *quod nullum est, nullum producit efectum*" y " *quod ab initio vitiosum est, non potest tractu tempore convallescere*"; d) Lo establecido en los artículos 64 a 67 de la Ley 30/1992 no es aplicable a los reglamentos, por lo que declarada nulo un plan urbanístico, no cabe la conservación o subsanación de sus actos y trámites ( STS de 2 de marzo de 2016, rec. cas. 1626/2015 ).

Lo anterior constituye una doctrina jurisprudencial constante que reitera la STS de 21 de diciembre de 2016, rec. cas. 3662/2015 y que coincide con el asumido por otras Sentencias del Tribunal Supremo como las de 29 de abril de 2011 , rec. cas. 3625/2007, de 30 de junio de 2011 recs cas. 5831/2007 y 5883/2007 o la de 23 de febrero de 1998, rec. cas. 834/1992, en la que nos dice que: "Es claro que la anulación del Plan General...no es obstáculo sino todo lo contrario para la vigencia y ejecutividad de la legislación y normativa urbanística anterior y preexistente a dicho Plan que conserva toda su vigencia".

Por tanto, cabe entender que, el terreno afectados en los que se asentaba la finca, vuelva a tener la clasificación de suelo no urbanizable.

#### **CUARTO.-** *Sobre la interpretación del art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004 .*

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del debate entre las partes, el citado precepto, art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004 , en la redacción aplicable por razones temporales a la liquidación que nos ocupa, ha sido objeto de atención e interpretación por parte de este Tribunal Supremo, sentencia de 30 de mayo de 2014 , dictada en recurso de casación en Interés de Ley num. 2362/2013. En otras ocasiones ya nos hemos pronunciado sobre su contenido y alcance, basta ahora pues con reproducir lo dicho en pronunciamientos precedentes.

Recordemos que esta sentencia desestimó el recurso en interés de la Ley dirigido contra la sentencia dictada el día 26 de Marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura , resolviendo un supuesto de valoración catastral de un inmueble ante el TEAR. Esta sentencia interpretó el art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo , en su redacción anterior a la reforma por Ley 13/2015, que consideraba suelo de naturaleza urbana, entre otros, los "terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo", en el sentido de que:

"... sólo pueden considerarse bienes "urbanos", a efectos catastrales, los inmuebles considerados por el Plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada. En efecto, si fuera suficiente con la simple inclusión en el perímetro geométrico de sectores de desarrollo en el suelo urbanizable, ex artículo 25 del Reglamento (como propone la resolución impugnada), sería completamente innecesaria la mención a "los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo", tal y como previene la normativa catastral, pues todos los inmuebles clasificados de urbanizables serían "urbanos", a efectos catastrales, por la simple consideración de tales en el Plan General, incluso los urbanizables sin condiciones (SUB-SC) que precisan para su ejecución hasta la propia modificación del Plan General, lo que no tiene sentido alguno".

Esta interpretación fue avalada por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 . Sentencia que a pesar de su contenido desestimatorio, su tesis ha inspirado de forma directa determinadas modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, en cuyo Preámbulo se lee: "Se recoge el reciente criterio jurisprudencial que considera que los suelos urbanizables sin planeamiento de desarrollo detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica y se aprueban nuevos criterios para su valoración teniendo en cuenta sus circunstancias de localización. Para agilizar y regular el cambio de clasificación de estos suelos urbanizables se adapta el régimen transitorio de la Ley y se modifica el procedimiento simplificado de valoración colectiva, lo que también permitirá en lo sucesivo adaptar con mayor agilidad los criterios de





valoración contenidos en las Ponencias de valores catastrales a los cambios en las circunstancias urbanísticas de los inmuebles, sin necesidad de aprobar nuevas Ponencias".

Para dicha sentencia:

- El legislador estatal, en el artículo 7.2 del TRLCI ha utilizado una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pueda englobar a esta clase de inmuebles.

- No cabe sostener que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene *per se* la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado.

- El artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo, ya que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado, así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo, teniendo el suelo, antes de ese momento, el carácter de rústico.

Si es cierto, y a ello pretende acogerse la parte recurrente para insistir sobre la inaplicación de esta interpretación al caso que analizamos, que el supuesto que resuelve se refiere a la valoración catastral en sede del procedimiento de gestión catastral, y que el caso que nos ocupa, liquidación IIVTNU, se sustancia en procedimiento de gestión tributaria, pero ello resulta indiferente a los efectos de la virtualidad de dicha interpretación al caso concreto, ya hemos puesto de manifiesto que existen supuestos en lo que en gestión tributaria cabe impugnar el valor catastral firme, como sucede en este caso, lo que salva uno de los obstáculos que opone la recurrente, pero fundamentalmente es aplicable dicha interpretación porque la misma no atiende al procedimiento seguido, sino al objeto material sobre el que se desarrolla el precepto, la consideración a efectos catastrales de un inmueble como urbano o rústico; que en definitiva es lo que se está dilucidando a la luz de un precepto concreto, el art. 7.2 del Texto Refundido, en nuestro caso, y cuya interpretación resulta esencial para el resultado final.

**QUINTO.-** *La aplicación de la interpretación del art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, al caso concreto que nos ocupa.*

Dispone el art. 87.bis.1 de la LJCA que "1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93.3, el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho".

En el presente caso, la recurrente habla de que pese a la anulación de la ordenación previa, los suelos son manifestación o resultado de un acto firme de ejecución de tal ordenación. Con lo que parece dar a entender que pese a que se ha anulado el planeamiento que le servía de cobertura, sus determinaciones han sido ejecutadas. Sin embargo, este hecho es desmentido por el relato del que parte la sentencia impugnada, que ya vimos que se remite a la sentencia de primera instancia, y en esta, de forma clara y categórica, nos dice que en este caso, al contrario de lo que pasan en otros en los que a la anulación del instrumento de ordenación se produce cuando ya está completamente ejecutado, "de la prueba practicada... no sólo se ha declarado nulo el PP Mejora, y el proyecto de urbanización, sino que además no parece que se hayan iniciado esos trabajos durante la pendencia judicial, es decir, que la realidad física de las supuestas parcelas, que aparecen en el catastro con viales y delimitadas, no dejan de ser terrenos rústicos sin urbanizar...".

Pues bien, el presupuesto fáctico que debe acogerse es el puesto de manifiesto y tenido en cuenta en las sentencias impugnadas, no el que nos introduce la parte recurrente en su recurso, de suerte que al tiempo de anularse el planeamiento, la realidad descrita es que nada se había ejecutado, y que estamos ante terrenos rústicos sin urbanizar.

Tampoco cabe entrar a analizar si efectivamente, como manifiesta la parte recurrente, el suelo que nos ocupa con anterioridad al plan anulado, contaba con una ordenación pormenorizada, porque no sólo es un hecho que contradice el relato fáctico sobre el que asienta las sentencias recurridas, sino que se trae al debate de forma novedosa, sin que quepa introducir en casación cuestiones nuevas, en tanto que la finalidad del recurso de casación es valorar si las sentencias recurridas han vulnerado las normas o jurisprudencia cuya infracción se denuncia, resultando imposible la infracción en relación con una cuestión que ni siquiera fue considerada en la instancia. A lo que cabe añadir, a más abundamiento, como denuncia la parte recurrida, que esta novedosa cuestión se asienta sobre las meras alegaciones de la parte recurrente, huérfana de acreditación alguna.



Alega la parte recurrente que la sentencia ha desconocido que el Proyecto de Reparcelación y aprobación del programa de actuación eran firmes, con plena eficacia y vigencia, por lo que las parcelas deben seguir considerándose urbanas a efectos catastrales, trayendo en su auxilio la teoría prospectiva de aplicación a los supuestos de anulación de disposiciones generales.

Sin embargo, este argumento debe de rechazarse de plano. Ya la sentencia impugnada da cumplida respuesta a esta alegación en el sentido de que a pesar de la firmeza de aquellos instrumentos urbanísticos, por sentencia firme se declaró la nulidad del Plan Parcial, así como el proyecto de urbanización y la proposición jurídico económica, por lo que no puede hablarse de un plan que ampare la clasificación del suelo como urbanizable; a lo que debe añadirse la descripción de la realidad que se recoge en la sentencia de primera instancia, de la que anteriormente se ha dado cuenta. Efectivamente, así es, es cierto que hay situaciones patológicas en las que al dictarse una sentencia anulatoria del planeamiento, se ha llevado a cabo la ejecución de un planeamiento urbanístico nulo, lo cual vulnera el principio de legalidad urbanística que debe presidir el desarrollo de cualquier actuación urbanística y que se plasma en que todo desarrollo urbanístico debe acomodarse a las normas urbanísticas y a los instrumentos de planeamiento y ejecución aprobados. Una de las características de la legalidad urbanística es que los sucesivos instrumentos de ordenación y ejecución urbanística son secuenciales, son instrumentos de ordenación concatenados, seguidos de actos de ejecución, de suerte que de perder validez los instrumentos o actuaciones anteriores en la secuencia urbanística, como sucede en este caso al declararse nulo el plan parcial, pierden su validez y eficacia los posteriores, de suerte que, incluso de haber adquirido firmeza los actos en los términos que la parte recurrente expone, su ejecución vulneraría dicha legalidad urbanística, por lo que son de imposible realización jurídica cuando carecen de los instrumentos de cabecera que lo legitiman.

Todo lo cual, junto con la interpretación correcta referida y aplicada al caso, ha de considerarse que si el terreno vuelve a tener la clasificación de suelo no urbanizable no podrá ya tener la consideración del suelo urbano a efectos catastrales -excepto que se comprenda en algunos de los otros supuestos que contempla el art. 7 referido- .

En el presente caso, por tanto, como se expone en las sentencias impugnadas, las mismas no han hecho más que aplicar el art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004 , bajo los criterios interpretativos que ofrece la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 respecto de la calificación catastral a un determinado inmueble, considerando que el mismo a efectos catastrales y por ende a efectos del IIVTNU no puede ser tenido como urbano. Es de observar que después de la asignación del valor catastral, no impugnado, se produce los citados pronunciamientos judiciales declarando la nulidad del planeamiento, y con ello la certidumbre de que el inmueble no puede calificarse a efectos catastrales como urbano, sino que los terrenos son rústicos como se recoge en la sentencia de primera instancia.

Ante ello, cabe poner de manifiesto lo dicho anteriormente y la procedencia de discutir el valor catastral al impugnar la liquidación por IIVTNU.

En estas circunstancias, como bien se recoge en la sentencia de primera instancia, cuando nos encontramos ante terrenos rústicos sin urbanizar, bajo ningún concepto puede girarse el impuesto, ni el contribuyente puede verse afectado negativamente por la inactividad de la Administración, y parafraseando lo dicho en otras ocasiones no se puede girar el IIVTNU bajo la excusa de la incompetencia del Ayuntamiento para fijar los valores catastrales, ya hemos dicho en ocasiones precedentes que:

"Ante un sistema impugnatorio complejo y potencialmente creador de disfunciones, cuando se producen estas situaciones, como las que nos ocupa, u otras parecidas o análogas, frente a una Administración que ha de servir con objetividad los intereses generales ( artículo 103.1 CE ), no es admisible jurídicamente que la misma permanezca inactiva dando lugar a un enriquecimiento injusto prohibido o a obligar a los administrados, ciudadanos de un Estado de Derecho, a transitar por largos y costosos procedimientos para a la postre obtener lo que desde un inicio se sabía que le correspondía o, lo que es peor, esperando que el mero transcurso del tiempo convierta en inatacable situaciones a todas luces jurídicamente injustas; lo cual mal se compadece con un sistema tributario basado en el principio superior de Justicia y el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme a la capacidad económica de cada uno.

Ante estas situaciones excepcionales, para salvar las quiebras que hemos referido, el sistema general que distribuye las competencias entre gestión catastral y gestión tributaria debe reinterpretarse y pulir su rigidez para que en sede de gestión tributaria y en su impugnación judicial quepa entrar a examinar la conformidad jurídica de dicho valor catastral, en su consideración de base imponible del gravamen, en relación con la situación jurídica novedosa que afecta al inmueble al que se refiere la valoración catastral y a esta misma, que no fue impugnada en su momento.



Ya en otras ocasiones hemos hecho referencia al principio de buena administración, principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103, proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común, art. 3.1.e) de la Ley 40/2015; principio que impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente y mandata a los responsables de gestionar el sistema impositivo, a la propia Administración Tributaria, de observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto".

**SEXTO.- Costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en alguna de las partes, no procede hacer un expreso pronunciamiento sobre las costas de este recurso de casación.

## FALLO

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

1º) Desestimar el recurso de casación deducido por el Ayuntamiento de BENICASSIM, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Cuarta, de 27 de octubre de 2016, dictada en el rollo de apelación 21/2016, que a su vez desestimó el recurso de apelación dirigido contra sentencia de 22 de febrero de 2016 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de nº. 1 de Castellón.

2º) No hacer una expresa condena sobre las costas causadas en esta casación.

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

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen Jose Diaz Delgado

Angel Agualló Aviles Jose Antonio Montero Fernandez

Jesus Cudero Blas Rafael Toledano Cantero

Dimitry Berberoff Ayuda Isaac Merino Jara

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. Jose Antonio Montero Fernandez, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, la Letrada de la Administración de Justicia. Certifico.