



Roj: **STS 1428/2019 - ECLI:ES:TS:2019:1428**

Id Cendoj: **28079130022019100154**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **26/04/2019**

Nº de Recurso: **189/2018**

Nº de Resolución: **572/2019**

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

Ponente: **JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 10371/2017,**
ATS 9590/2018,
STS 1428/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 572/2019

Fecha de sentencia: 26/04/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 189/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/04/2019

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

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.9

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

Transcrito por: CAR

Nota:

R. CASACION núm.: 189/2018

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. 572/2019

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 26 de abril 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 189/2018, interpuesto el Ayuntamiento de Madrid, representado y asistido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia n.º 527, de 21 de julio de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Novena, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pronunciada en el recurso de apelación 544/2016, relativa al Impuesto sobre el Incremento del valor de Los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Han comparecido como parte recurrida D^a Rosana, representada por la procuradora de los Tribunales D^a Ana Isabel Arranz Grande, bajo la dirección letrada de D^o. Eduardo Luque Delgado.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida en casación.

En el recurso de apelación 544/2016, seguido en la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Novena, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 21 de julio de 2017, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLO.- Que desestimando el presente recurso de apelación n.º 544/2016, interpuesto por el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid, asistido del Letrado del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, contra la sentencia de fecha 31 de mayo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 17 de Madrid en el P.O. n.º 496/2015, debemos confirmar y confirmamos la mencionada sentencia así como anulación por ella acordada de la liquidación tributaria de que trae causa. No ha lugar de un especial pronunciamiento en materia de costas procesales en esta segunda instancia".

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

Notificada dicha sentencia a las partes, por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Madrid, en la representación que ostenta, se presentó escrito con fecha 17 de octubre de 2017, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Novena, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, preparando recurso de casación, y la Sala, por auto de 8 de enero de 2018, 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 Madrid, representado y asistido por la Letrada de sus Servicios Jurídicos y como parte recurrida D^a Rosana, representada por la procuradora de los Tribunales D^a Ana Isabel Arranz Grande.

TERCERO.- Admisión del recurso.

Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección Primera de esta Sala acordó, por auto de 19 de septiembre 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, para garantizar la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española), la igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la Constitución Española) y el respeto de la reserva de ley en materia tributaria (artículos 31.3 y 133.1 y 2 de la Constitución Española), la inconstitucionalidad de los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, declarada en la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 4864- 2016), obliga en todo caso a la anulación de las liquidaciones y al reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos en las solicitudes de rectificación de autoliquidaciones por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza



Urbana, sin entrar a valorar la existencia o no en cada caso de una situación inexpresiva de capacidad económica, como deriva de la tesis que sostiene el Juez a quo".

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

Recibidas las actuaciones en esta Sección Segunda, la Letrada de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Madrid, en la representación que ostenta, por medio de escrito presentado el 29 de octubre de 2018, interpuso recurso de casación, en el que expuso que las normas infringidas por la sentencia impugnada son:

1.- Infracción de los art. 107.1 y 107.2 a) y 110.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , aprobado por Real Decreto Legislativo de 5 de Marzo, así como de la doctrina fijada por la Sentencia 59/2017 del Tribunal Constitucional de 11 de Mayo de 2017 que declaró inconstitucionales los anteriores artículos, ya que la Sentencia recurrida interpreta y aplica como fundamento de su decisión una doctrina constitucional, aparentemente con error (artículo 88.1. e) LJCA).

2.- Vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), al concurrir los supuestos previstos en las letras a) y b) del artículo 88.2 de la LJCA .

La recurrente manifiesta que la Sala juzgadora incurre en un error interpretativo de la doctrina constitucional, en cuanto al alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad y nulidad de los que arts. 107.1, 107.2.a) y 110.4 del TRLJL, declarada por el Tribunal Constitucional en la STC 59/2017, de 11 de mayo , porque pese a que no se debatió en el caso examinado la existencia o inexistencia de incremento de valor de los terrenos sino cuestiones bien distintas que algunos no han sido siquiera examinadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, viene a declarar, con carácter general la nulidad de las liquidaciones por haber desaparecido del Ordenamiento Jurídico los preceptos que permitían determinar la base imponible del impuesto.

Finaliza su escrito solicitando a la Sala que "dicte sentencia por la que estime el recurso, revocando la sentencia recurrida y, en su lugar confirme la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo municipal de Madrid, así como la liquidación girada IIVTNU".

Por su parte, por la procuradora D^a. Ana Isabel Arranz Grande, en nombre y representación de la D^a Rosana , por escrito presentado con fecha 21 de diciembre de 2018, formuló oposición al recurso de casación manifestando que la sentencia de instancia no infringe, como dice la Letrada municipal, ni la norma (los arts. 107 y 110 del TRLHL y el art. 9.3 de la CE) ni la jurisprudencia (la propia STC 59/2017, de 11 de mayo que declara inconstitucional la norma estatal), de manera que si la sentencia se ha dictado sin quebrantamiento de norma ni de jurisprudencia, no justifica ni motiva su revisión ni menos su casación.

Y terminó suplicando a la Sala que "se tenga por admitido el presente escrito de oposición al recurso de casación y, en su virtud, se acojan como válidos y se admitan los razonamientos jurídicos expresados en el presente escrito de oposición al recurso presentado contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, Sección Novena, N^o 527 de fecha 21 de julio de 2017 , y conforme a los argumentos aducidos en este escrito de oposición, desestime el mencionado recurso de casación. Y subsidiariamente, para evitar que se produzca indefensión, si fuere necesario, se pronuncie por sí mismo u ordene que lo haga el TSJ de Madrid sobre las demás cuestiones planteadas por esta parte en la contestación al recurso de apelación, y particularmente sobre la caducidad del expediente administrativo y la naturaleza no urbana del suelo como consecuencia de la declaración del TS de nulidad del PGOU en los sectores o polígonos en los que está enclavada la finca objeto de esta *litis* (Parque Valdebebas), argumento éste que ya fue estimado por el JCA de origen, según ha quedado acreditado".

QUINTO.- *Señalamiento para deliberación del recurso.*

Por diligencia de ordenación de 14 de enero de 2019, el recurso quedó concluso y pendiente de votación y fallo, al no haber lugar a la celebración de vista pública por no advertir la Sala la necesidad de dicho trámite.

Llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el 23 de abril de 2019, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Objeto del presente recurso de casación y pronunciamientos antecedentes sobre cuestiones similares.*

Es objeto del presente recurso de casación la sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Madrid de fecha 21 de julio de 2017 , desestimatoria del recurso de apelación deducido contra la sentencia de 31 de mayo de 2016, dictada en el procedimiento ordinario 496/15 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n^o. 17 de Madrid .

En resumen el Juzgado estimó la pretensión de la entidad demandante por la indebida calificación del suelo como urbano, por lo que entiende inexistente el hecho imponible.

En cambio, la sentencia objeto del presente recurso de casación, aún cuando afirma que en pronunciamientos anteriores entendían que cabía una interpretación de los arts. 107 y 110.4 del TRLHL conforme a la Constitución, dicha tesis no puede sostenerse tras las STC de 11 de mayo de 2017, por lo que prescinde de la *ratio decidendi* de la sentencia apelada y demás motivos opuestos y justifica su fallo en aplicación de la denominada tesis maximalista.

Sobre la cuestión en debate este Tribunal se ha pronunciado en incontables ocasiones, si bien como más adelante se dirá existe una novedad que debe condicionar el resultado del presente en el sentido que se indicará, sobre aquella se ha determinado el alcance de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017; hemos dicho que a tal efecto, que los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL adolecen de una inconstitucionalidad y nulidad parcial o condicionada, que sólo concurre en la medida en que se someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor; mientras que el artículo 110.4 del TRLHL es objeto de una declaración de inconstitucional y nulidad total e incondicionada. Posibilidad consecuente de que se pueda probar, ante la Administración y en el proceso judicial, la inexistencia de plusvalía.

La doctrina emanada al respecto se inicia con la sentencia de esta Sala y Sección de 9 de julio de 2018, pronunciada en el recurso de casación nº. 6226/2017 (ES:TS:2018:2499), esta sentencia es la primera de una larga serie de pronunciamientos en idéntico sentido, sin más concesiones al caso concreto que adaptar lo dicho a la singularidad del supuesto enjuiciado. Por tanto, para evitar inútiles repeticiones, valga para resolver el presente recurso de casación remitirnos a la doctrina jurisprudencial que se anuncia con aquella sentencia.

El contenido interpretativo de las muchas sentencias dictadas sobre la cuestión que nos ocupa ha sido reiterado en todas ellas, con el siguiente tenor:

1º) Los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, a tenor de la interpretación que hemos hecho del fallo y del fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017, adolecen solo de una inconstitucionalidad y nulidad *parcial*. En este sentido, son constitucionales y resultan, pues, plenamente aplicables, en todos aquellos supuestos en los que el obligado tributario no ha logrado acreditar, por cualquiera de los medios que hemos expresado en el fundamento de derecho Quinto, que la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título (o la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos), no ha puesto de manifiesto un incremento de su valor o, lo que es igual, una capacidad económica susceptible de ser gravada con fundamento en el artículo 31.1 CE.

2º) El artículo 110.4 del TRLHL, sin embargo, es inconstitucional y nulo *en todo caso* (inconstitucionalidad total) porque, como señala la STC 59/2017, "no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene", o, dicho de otro modo, porque "imp[ide] a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpresiva de capacidad económica (SSTC 26/2017, FJ 7, y 37/2017, FJ 5)". Esa nulidad total de dicho precepto, precisamente, es la que posibilita que los obligados tributarios puedan probar, desde la STC 59/2017, la inexistencia de un aumento del valor del terreno ante la Administración municipal o, en su caso, ante el órgano judicial, y, en caso contrario, es la que habilita la plena aplicación de los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL.

Lo cual debe conllevar que se case y anule la sentencia recurrida, en tanto contiene un criterio contrario al que hemos establecido, ya que considera erróneamente que los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, sobre determinación de la base imponible del impuesto municipal que nos ocupa, han sido expulsados de modo absoluto e incondicional del ordenamiento jurídico, criterio que hemos rechazado formalmente, al afirmar que "(tales artículos) ...a tenor de la interpretación que hemos hecho del fallo y del fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017, adolecen solo de una inconstitucionalidad y nulidad parcial".

SEGUNDO.- *Sobre el debate en la instancia y el recurso de apelación.*

A pesar de los términos con los que se pronuncia la Sala de Madrid y su razón de decidir, en la misma sentencia impugnada ya se deja constancia que la sentencia apelada consideró que no había hecho imponible debido a la naturaleza rústica de la finca objeto de liquidación al momento del devengo, debiendo significar que en la instancia se formuló por la parte demandante hasta siete motivos de oposición, lo que conllevó, por estas circunstancias, junto con otras recogidas expresamente, que en supuestos similares al que nos ocupa se decidiera al resolver el recurso de casación retrotraer las actuaciones para que la Sala sentenciadora resolviera el recurso de apelación en los términos en lo que se había formulado; sin embargo, ya se advertía que algunas de las cuestiones pendientes de resolver constituían el objeto de los recursos de casación 1431/2017 y 4520/2017, que versan sobre la proyección tributaria (si bien a efectos de IBI) de la anulación por la STS de



28 de septiembre de 2012 del Plan General de Madrid, y que el motivo de estimación del recurso por el juzgado de instancia fue, precisamente, la consideración del suelo como rústico.

Pues bien, en fecha de 5 de marzo de 2019, ha recaído sentencia resolviendo el recurso de casación 4520/2017, sentencia estimatoria, que ha tenido como virtualidad, en lo que ahora nos interesa, en haber resuelto la cuestión capital que se planteó en la instancia y que constituyó el motivo principal por el que el Juzgado estimó la pretensión actora. Nuestra sentencia trata sobre la relación entre urbanismo, catastro y tributos locales, interpretando los artículos 61.3, 65, 77.1 y 5 del TRLHL y de los artículos 4 y 7.2 del TRLCI, dando cuenta de las sentencias que anularon las disposiciones del planeamiento urbanístico que clasificaban un sector como suelo urbanizable, con incidencia directa sobre la consideración catastral como urbano o rústico del bien inmueble en cuestión -al comportar que los terrenos afectados volviesen a tener la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección- y que fueron dictadas con posterioridad al acto de alteración catastral, de manera que no pudieron ser invocadas frente a dicho acto por los interesados; en el caso que nos ocupa, la operación gravada tuvo lugar en junio de 2005, con motivo de la transmisión de UAS correspondientes al Proyecto de Reparcelación del UNS 4.01, "Valdebebas-Ciudad Portuaria" de Madrid. Por lo que resulta inútil retrotraer las actuaciones cuando se tiene elementos suficientes en el presente recurso para comprobar el acierto y la conformidad jurídica de la sentencia dictada por el Juzgado.

TERCERO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, debe estarse a lo resuelto por los órganos judiciales intervinientes por los mismos fundamentos que le sirvieron de base para decidir.

FALLO

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

1º) Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico segundo de esta sentencia, por remisión al fundamento séptimo de nuestra sentencia de 9 de julio de 2018, pronunciada en el recurso de casación nº 6226/2017.

2º) Declarar haber lugar al recurso de casación nº. 189/2018, interpuesto por el Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Madrid, en la representación que legalmente ostenta de éste, contra la sentencia de 21 de julio de 2017, de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación nº. 544/2016, sentencia que se casa y anula.

3º) Desestimar el recurso de apelación, confirmando la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº. 17 de Madrid de 31 de mayo de 2016, recaída en el procedimiento ordinario nº. 496/15.

4º) No formular pronunciamiento sobre las costas del recurso de 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 Aguallo 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.