



Roj: **SAN 5377/2013 - ECLI:ES:AN:2013:5377**

Id Cendoj: **28079230062013100618**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **13/12/2013**

Nº de Recurso: **412/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

Madrid, a trece de diciembre de dos mil trece.

**VISTO**, en nombre de Su Majestad el Rey, por la *Sección Sexta* de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de la Audiencia Nacional, el recurso nº 412/11, seguido a instancia de "Aurentia Plaza SA", representada por el Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup> Carmen García Martín, con asistencia letrada, y como Administración demandada la General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado. El recurso versó sobre impugnación de la asignación de valores catastrales a efectos del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles, la cuantía se estimó inferior a 600.000€, e intervino como ponente el Magistrado Don SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO. La presente Sentencia se dicta con base en los siguientes:

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** :- Para el correcto enjuiciamiento de la cuestión planteada es necesario el conocimiento de los siguientes hechos:

- 1) Mediante Resolución de 23 de junio de 2008, el Director General del Catastro aprobó la ponencia de valores total de los bienes inmuebles urbanos del término municipal de Alcalá de Henares.
- 2) El 21 de noviembre de 2008 se comunicaron a la recurrente las notificaciones individualizadas de valores catastrales correspondientes a los bienes inmuebles, que se mencionan en el documento nº 2 de los que acompañan el escrito de demanda, y ello para el ejercicio de 2009.
- 3) Frente a las anteriores Resoluciones se interpuso reclamación-económico administrativa ante el TEAC que fue desestimada mediante Acuerdo de fecha 27 de mayo de 2012.

**SEGUNDO**:- Por la representación de la actora se interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución precedente, formalizando demanda con la súplica de que se dictara sentencia declarando la nulidad del acto recurrido por no ser conforme a derecho. La fundamentación jurídica de la demanda se basó en las siguientes consideraciones:

- 1) Selección injustificada de valores elegidos para elaborar la ponencia de valores de Alcalá de Henares y fijación arbitraria de los valores catastrales de suelo y construcciones. En la determinación de los valores catastrales se han vulnerado los artículos 2.1 y 23.1 a ) y d) del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRHL) aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo y la Norma 7º del RD 1020/1993 por el que se aprobaron las Normas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, pues los valores fijados, pese a la aplicación del coeficiente RM del 0,5 superan los valores reales del mercado a finales de 2007 y principios de 2008. Debe tenerse en cuenta que, cuando entran en vigor, en enero de 2009, el mercado inmobiliario es prácticamente inexistente, y los valores muy inferiores a los asignados. Destaca los siguientes extremos:



-Solo se consideraron los valores de las transacciones que la Gerencia del Catastro estimó que se ajustaban al valor del mercado, con el fin de que la asignación final de valores no excediera del 0,50, sin indicar de qué valores se trata, o cuales y por qué fueron desestimados.

- La recurrente es propietaria de bienes de distintas tipologías, como las oficinas sitas en la C/ del Ángel 2, Edificio Jovellanos, situadas en el Polígono 02 denominado Ensanche Este, las viviendas en altura, locales comerciales y viviendas unifamiliares situados en el sector 115-B del PGOU Polígono 12 denominado "Universidad y Espartales S-B", y los locales comerciales de la calle Bretón 2B y Chorrillo 12 en la Unidad de Ejecución nº 21 del PGOU, situados en el Polígono 08 denominado "El Chorrillo Sec 41 y otros"

- En relación con el Polígono 02, en todo 2007 y primer trimestre de 2008, se consideraron 206 muestras de uso residencial de vivienda colectiva y 5 de uso residencial de vivienda unifamiliar, según datos de registradores y notarios y 19 de uso residencial colectivo, según datos obtenidos por medio de internet.

En relación con el Polígono 012 en todo el año 2007 y primer trimestre de 2008, se consideraron 5 muestras de uso residencial de viviendas colectiva y 1 muestra de vivienda unifamiliar según datos de registradores y notarios, y 1 muestra en uso residencial colectivo y 4 de vivienda unifamiliar, según datos de internet.

En relación con el Polígono 08 en 2007 y primer trimestre de 2008, se consideraron 107 muestras de uso residencial de vivienda colectiva y 9 de de uso residencial de vivienda unifamiliar, según datos de registradores y notarios y según datos de Internet, 9 de uso residencial colectivo y 11 de vivienda unifamiliar.

En estas circunstancias, la recurrente estima que a partir de estas muestras insuficientes y sectoriales, se han extrapolado los datos que han permitido realizar las asignaciones de valores para el ejercicio de 2009

- Frente a los valores descritos en la Ponencia de valores opone los informes periciales emitidos por arquitectos superiores referidos a las zonas concretas de ubicación de los inmuebles y no a los Polígonos, más amplios y arbitrarios, y referidos a todos los usos. El contraste entre ambas magnitudes pone de manifiesto que los valores catastrales llegan a superar el valor del mercado.

- La Ponencia de valores fija de modo arbitrario los valores catastrales de suelo y construcciones, pues no se justifica la razón por la que el municipio de Alcalá de Henares tiene el MBC más elevado y además todo el municipio tenía atemperado el valor del suelo con el coeficiente de localización igualado a 1.

- Destaca también la recurrente que la valoración de la ponencia parcial realizada en 2006 y 2007 a tenor del artículo 11.1 del TRLCI, respecto de inmuebles sitos en la misma promoción inmobiliaria y desarrollada en el sector 115-B del PGOU de Alcalá de Henares, se hizo correctamente por lo que la asignación de valores que deriva de la nueva Ponencia es una falacia valorativa creada con fines recaudatorios. A estos efectos aporta los datos que confirman las diferencias sustanciales de valoración en uno y otro caso.

2. En relación con la resolución del TEAC:

- Estima que el TEAC no comprendió la dimensión de su reclamación, pues éste se limitó a decir que la impugnación de las liquidaciones notificadas no constituían acto de gestión catastral. En realidad, al solicitar la nulidad de las bases imponibles y de las liquidaciones, también estaba pidiendo la declaración, como valores catastrales del suelo y de la construcción, los que derivan de los datos obrantes en los escritos de la recurrente. Sin perjuicio de la competencia de gestión y recaudación tributaria que corresponde a los Ayuntamientos, lo cierto es que la determinación de las bases imponibles está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, acto susceptible de impugnación ante el TEAC.

-Estima que los informes periciales aportados en vía administrativa son plenamente válidos aunque carezcan de visado tras la entrada en vigor de la Ley 25/09 de 27 de diciembre que modificó la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales.

3. El valor catastral de los bienes inmuebles de la recurrente en Alcalá de Henares:

- No se han tenido en cuenta los siguientes criterios de valoración, pues son iguales para todo el municipio:

- a) localización de los bienes inmuebles,
- b) los gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de la promoción.
- c) las circunstancias y valores de mercado.

-No se ha tenido en cuenta que los valores catastrales incumplen el límite del valor del mercado en el momento de la efectividad de los valores que se impugnan. La ponencia de valores carece de datos precisos para la fijación de los valores catastrales, pues no tiene, ni un estudio con precios de mercado avalado con muestras,



un explicitación del tipo de valor del suelo con sus condiciones urbanísticas, una identificación inequívoca de las unidades afectadas.

-Destaca las diferencias entre el valor catastral para el catastro inmobiliario, y el valor catastral teórico, deducido del mercado peritado, y por otra parte, el valor de mercado teórico deducido de los valores catastrales del catastro inmobiliario y el valor de mercado real establecido en el peritaje acompañado con la demanda. El examen de estos valores permite concluir que el valor catastral no cumple el coeficiente de referencia de mercado, que la diferencia entre valores de mercado reales peritazos teóricos y los valores catastrales reales teóricos peritazos, casi alcanza en todos los casos una diferencia superior al 60%, y finalmente que la diferencia entre los valores catastrales reales sobre los valores de mercado reales, sobrepasan, en ocasiones, el límite del valor de mercado, llegando a superarlo en casos concretos en un 130%.

-Concluye afirmando que de acuerdo con las valoraciones aportadas el valor catastral debe quedar fijado en 898,27 €/m<sup>2</sup> para las oficinas del edificio Jovellanos, en 657,81 €/m<sup>2</sup> para los locales comerciales y en 796,69 €/m<sup>2</sup> para las viviendas multifamiliares de las parcelas M-19.1 y 2, M-17.1 y 2, M-19.3, M-20. En 623,21 €/m<sup>2</sup> para las viviendas unifamiliares de las parcelas M-8 y M-10, y en 130,08 €/m<sup>2</sup> de suelo de los solares M-9 y M5, del sector 115B. Finalmente en 746,36 €/m<sup>2</sup> para los locales comerciales de la unidad de ejecución 21.

**TERCERO.-** La Administración demandada contestó a la demanda oponiéndose a ella con la súplica de que se dicte sentencia desestimando el recurso y declarando ajustada a derecho la resolución recurrida. Para sostener esta pretensión se alegó lo siguiente:

1. Inadmisibilidad del recurso por falta de aportación del cuerdo societario acreditativo de la voluntad de la mercantil recurrente de accionar en este caso. Invoca el artículo 69 b de la LJCA y la jurisprudencia del TS al respecto.
2. Justifica las diferencias entre los valores catastrales fijados en las ponencias parciales de 2006 y 2007 y los resultantes de la nueva Ponencia total de 2008, justamente porque las ponencias parciales son actualizaciones de la Ponencia de 1997, debiendo coordinarse los valores que resulten de las mismas con los de la ponencia de referencia, lo que exige el mantenimiento del coeficiente RM que en ese momento tenían el resto de los inmuebles del municipio. Dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de la anterior ponencia, ese coeficiente era muy inferior al RM 0,5 que sólo se establece cuando se redacta una nueva Ponencia.
3. La selección de muestras empleada en la Ponencia no es arbitraria, especialmente si se tiene en cuenta que procede de documentos notariales en los que es notorio que los declarantes estiman a la baja las cifras de las operaciones.
4. El estudio de mercado obra en autos, e invoca la jurisprudencia respecto de su calificación como acto de trámite, base para elaborar la ponencia que no puede confundirse con éste, y sobre la inexistencia de reglas fijas en cuanto al número de muestras de transacciones que deben tenerse en cuenta.
5. Respecto de las zonas de valor establecidas, que son base para la determinación de los valores del suelo, afirma que obedecen a los estudios de mercado realizados, se han definido teniendo en cuenta la localización de los inmuebles, y se han tenido en cuenta para fijar su valor las transacciones producidas en momentos inmediatos anteriores. No pueden tomarse en consideración valores posteriores a la aprobación de la ponencia. Los gastos y beneficios de la promoción se corresponden con los valores medios aplicados a todos los inmuebles del municipio en el momento de aprobarse la ponencia.
6. Resulta imposible equiparar y sustituir el valor catastral por el valor obtenido en tasación ya que el valor catastral es el resultado de aplicar módulos y criterios definidos en la ponencia. Al ser ésta correcta, el valor catastral del inmueble no puede ser distinto al atribuido en aplicación de la misma. La impugnación queda así reducida a la existencia de un error en la aplicación de las reglas de valoración catastral, un error de superficie, o aplicación incorrecta de algún coeficiente, circunstancias que no han sido alegadas por la recurrente. Cumplidas las reglas de valoración catastral legalmente previstas, no es posible modificar el valor catastral sin violentar la ponencia o la normativa catastral. Las tasaciones individuales son ajenas al procedimiento de valoración colectiva, pues se refieren a un momento determinado y están condicionadas por criterios individuales y subjetivos ajenos a la objetividad que existe en un procedimiento de tasación realizado con arreglo a la normativa general prevista al efecto.
7. La motivación del valor catastral debe realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 12.3 del TRLCI, y de acuerdo con lo dicho en la SAN de 25 de noviembre de 2008, lo que se ha hecho en este caso.

**CUARTO.-** Practicada la prueba declarada pertinente, se acordó en sustitución de la vista el trámite de conclusiones que fue evacuado por las partes.



**QUINTO:**- Señalado el día 22 de octubre de 2013 para la votación y fallo ésta tuvo lugar en la reunión del Tribunal señalada al efecto.

**SEXTO:**- Aparecen observadas las formalidades de tramitación, salvo las de dictar la sentencia en el plazo establecido, que son las del procedimiento ordinario regulado en los artículos 43 a 77 de la Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

## FUNDAMENTO JURÍDICOS

**PRIMERO:** La cuestión que se plantea en el presente proceso es la relativa a determinar el ajuste legal de la Resolución de fecha dictada por el TEAC en fecha 27 de mayo de 2012, cuya virtud se confirmaron las previas resoluciones de la Gerencia Regional del Catastro de Madrid por las que se procedió a la determinación de los valores catastrales asignados para 2009 a los inmuebles urbanos del término municipal de Alcalá de Henares, según la ponencia aprobada por acuerdo del Director General del Catastro de 23 de junio de 2008. Entre otros, dicha asignación afectó a determinados bienes propiedad de la recurrente,

**SEGUNDO:** La primera cuestión que debe abordarse en este proceso es la relativa a la causa de inadmisibilidad planteada por la abogacía del Estado al amparo del artículo 69 c) de la LJCA, al no haberse aportado con los escritos iniciales, una certificación acreditativa del acuerdo societario aprobatorio de la interposición del presente recurso.

La recurrente, en su escrito de conclusiones da cumplida respuesta a la defensa del Estado y señala que, ya con el escrito de interposición del recurso se aportó un documento, distinguido con el número tres, que contenía justamente una certificación de dicho acuerdo. El examen de dicho documento, expedido por el administrador único de la mercantil recurrente, pone de manifiesto que en junta general universal y extraordinaria celebrada al efecto, el 15 de julio de 2011 se acordó por unanimidad interponer el presente recurso jurisdiccional, razón por la que no puede acogerse la causa de inadmisibilidad planteada.

**TERCERO:** La lectura de la demanda, y en concreto los fundamentos de derecho I. 4 y III.1, ponen de manifiesto que la declarada intención de la recurrente es la de interponer un recurso con un doble objetivo: por una parte se ataca la concreta e individual asignación de valores catastrales para el ejercicio de 2009, y por otra, se cuestionan, como recurso indirecto, los criterios y valoraciones establecidos en la ponencia de valores. A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2013, recurso de casación nº 6523 / 201, viene a reiterar una doctrina ya consolidada en el seno de dicho Tribunal en el sentido de que las ponencias de valores no son disposiciones generales, sino actos administrativos con destinatarios plurales. La consecuencia inmediata de esta doctrina, es la de que no cabe, con ocasión de la impugnación de un acto de concreta asignación de valores catastrales, cuestionar con amparo en el artículo 26 de la LJCA, la legalidad de la ponencia de valores que sirve de base a dicha asignación. Ello no obstante, en aras a la protección de la tutela judicial efectiva de quienes interpongan recursos contra los actos de asignación de valores sin haber antes impugnado la ponencia, como ocurre en este caso, procederemos a un análisis de los motivos de recurso planteados en el sentido indicado a los efectos de verificar que no ha existido una quiebra del procedimiento de elaboración de la ponencia de valores de tal magnitud, que ha causado verdadera indefensión a la recurrente, tomando en consideración el dato de que el acto de aprobación de la ponencia de valores, por su propia naturaleza, no puede ser objeto de notificación individual.

**CUARTO:** Las críticas que se formulan a la ponencia de valores esencialmente pueden reconducirse a la, en opinión de la recurrente, arbitraria y sesgada forma de selección de las distintas muestras de transacciones que se tuvieron en consideración para su elaboración, así como al desconocido origen de las mismas y su falta de exhaustividad, lo que determina que la asignación de valores concreta e individualizada que se ha realizado y que constituye el real objeto de este recurso, reflejan un valor superior al de mercado. De esta manera se produciría una violación flagrante de lo dispuesto en el artículo 23.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRJI), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo.

Con carácter previo es necesario recordar que las ponencias de valores son instrumentos de valoración colectiva de los bienes inmuebles, por lo que obedecen en su estructura y configuración a un procedimiento objetivo que debe necesariamente tomar en consideración los parámetros que al efecto establece el artículo 25 del TRLRJI completado con el Real Decreto 1020/1993 por el que aprobaron las Normas Técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Por esta razón, la asignación del valor individual sólo podrá ser combatida eficazmente cuando se demuestre que, en la determinación de la misma, se ha producido una quiebra de legalidad, como sería su falta de motivación, la falta de un estudio de mercado con datos suficientes para la determinación de los valores medios del mercado, o cualquiera de los elementos a que se refiere la normativa sectorial antes citada. La ponencia de valores así elaborada, no tiene por objeto facilitar el cálculo del valor de





un bien en un momento preciso y determinado en atención a sus circunstancias puramente subjetivas, sino establecer una valoración presunta y objetivada, con una vocación de vigencia máxima de 10 años y mínima de 5 que tendrá como límite el valor real de mercado. A estos efectos y dada la voluntad de permanencia en el tiempo de la ponencia, se aplica el coeficiente RM fijado por la OM de 14 de octubre de 1998 en el 0,5 que permite amortiguar las oscilaciones puntuales del mercado con el objetivo de respetar el límite máximo del valor de mercado asignado al bien objeto de valoración. Es por ello por lo que las tasaciones individuales, realizadas al margen del procedimiento de valoración colectiva, no pueden oponerse a la asignación de valores realizadas en aplicación de la ponencia.

**QUINTO:** Un examen de las alegaciones de la recurrente y del expediente administrativo pone de manifiesto que no se ha producido ninguna quiebra de legalidad en la elaboración de la ponencia de valores y asignación de valores catastrales, causante de indefensión. La determinación del valor catastral está suficientemente motivada, de acuerdo con las exigencias del artículo 12.3 del TRLIC, ya que en la misma se consigna la ponencia de la que trae causa, los módulos básicos de suelo y construcción, el valor en polígono, calle tramo zona o paraje, el valor del tipo de las construcciones, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles. La recurrente estima que la asignación de valores no debe tomar en consideración el valor por polígonos, sino descender más en el detalle, pero como indica el texto legal mencionado, no es esa la exigencia del legislador. Las demás menciones legales constan también en los términos definidos en la norma.

Los estudios de mercado no son la ponencia misma, sino actos de trámite, preliminares y preparatorios en los que se apoya la ponencia. Reiterada jurisprudencia que el abogado del Estado cita, recuerda que es la Norma 23 del RD 1020/1993 la que determina su contenido, sin que pueda exigirse un número mínimo de muestras, bastando la fijación de criterios orientativos, ni tampoco equivale a un inventario de fincas, por lo que no es necesario que contengas un catálogo completo de las mismas. En definitiva, tienen por objeto realizar una investigación de los datos económicos del mercado inmobiliario urbano, sistematizarlas y establecer unas conclusiones sobre la situación del mercado. Las críticas que efectúa la recurrente al estudio de mercado y posterior asunción por la ponencia de valores de los criterios de valoración establecidos en el mismo, no ponen de manifiesto ninguna quiebra esencial de legalidad, pues no se da razón alguna objetiva que haga razonable pensar que el número de muestras debió ser más elevado, especialmente si se tiene en cuenta que el primer trimestre del año 2008 se vio especialmente afectado por la crisis del sector inmobiliario, y por otra parte, e la fuente de las muestras elegidas es la habitual en este tipo de actuaciones, pues se trató de datos extraídos de transacciones realizadas ante notario e inscritas en el registro de la propiedad, o bien de anuncios comerciales de inmobiliarias accesibles en internet. De forma singular debe llamarse la atención sobre el hecho de que, en las transacciones ante notario, como es sobradamente conocido, existe una tendencia generalizada por parte de los contratantes a declarar un valor de transacción inferior al valor real de la misma.

Por otra parte, la circunstancia de que las ponencias parciales de 2006 y 2007 hayan procedido a actualizar la ponencia de 1997 con valores inferiores a los que se establecen en la nueva ponencia total de 2008, no encierra contradicción alguna ya que las ponencias parciales no contienen una nueva evaluación global de los bienes inmuebles, sino que, con motivo de la actualización de valores de determinados inmuebles de una misma clase en la misma zona o polígono, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.3 b) del TRLCI, deberán garantizar la coordinación de los nuevos valores catastrales con los del resto del municipio, es decir, con los fijados en la ponencia total previa, en este caso de 1997 que recogía valores sensiblemente inferiores a los establecidos en la ponencia de 2008, esencialmente elaborada sobre la base de los elevados valores que en la realidad tenía el mercado inmobiliario en 2007.

Por otra parte, en relación con el trato uniforme y estereotipado dado a las zonas de valor establecidas, que son base para la determinación de los valores del suelo, sólo cabe decir que se han definido teniendo en cuenta la localización de los inmuebles en los términos que el TRLCI exige, singularmente su artículo 23 que remite a las normas reglamentarias, entre las que destaca el Real Decreto 1020/1993 que parte, para la localización de los bienes, de la figura del Polígono ( artículo 7), sin que la recurrente haya desvirtuado en su demanda la correcta aplicación de los parámetros de valoración que con detalle se establecen en dicha norma reglamentaria.

Por otra parte, se han tenido en cuenta para fijar los valores, las transacciones producidas en momentos inmediatos anteriores, pues por definición no pueden tomarse en consideración valores posteriores a la aprobación de la ponencia. En el mismo sentido, cabe decir que los gastos y beneficios de la promoción, se corresponden con los valores medios aplicados a todos los inmuebles del municipio en el momento de aprobarse la ponencia por lo que tampoco puede reprocharse arbitrariedad alguna a esta forma de proceder.

Por último, no podemos compartir la afirmación de la recurrente, en la que se afirma que la ponencia fija un módulo MBC de 1, el más elevado, al municipio de Alcalá de Henares sin motivación alguna, cuando la simple lectura de la ponencia revela lo contrario, justificándose la medidas en el pleno desarrollo urbanístico



del municipio y su cercanía a Madrid. Tampoco puede compartirse el argumento de que la ponencia no ha justificado por qué determinados valores no han sido tenidos en consideración, pues corresponde a la administración hacer esa selección siempre que no se aprecie arbitrariedad en el procedimiento, lo que es distinto de la simple discrepancia que pueda presentar la recurrente que en realidad pretende imponer su propio método de selección frente al empleado por la administración.

**SEXTO** : De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA procede imponer las costas a la entidad recurrente, parte vencida en este proceso, sin que se aprecien por la Sala la existencia de serias dudas que justifiquen un especial pronunciamiento sobre esta materia.

**Vistos.-** los preceptos citados por las partes y demás de pertinente y general aplicación, venimos a pronunciar el siguiente

#### **FALLO**

Que debemos **DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS**

el recurso interpuesto y en consecuencia confirmamos el acto impugnado. Se imponen las costas a la parte recurrente Así por ésta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 248 de la LOPJ , al tiempo de notificar la presente sentencia, se indicará a las partes que contra la misma **no cabe recurso de casación ordinario.**

**PUBLICACIÓN.-** La anterior sentencia fue leída y publicada por el Ilmo Sr. Magistrado ponente, en audiencia pública.