

Roj: **STS 7043/2001 - ECLI:ES:TS:2001:7043**Id Cendoj: **28079130022001100558**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **2**Fecha: **22/09/2001**Nº de Recurso: **22/2001**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO DE CASACION EN INTERES DE LA LEY**Ponente: **JOSE MATEO DIAZ**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintidós de Septiembre de dos mil uno.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Segunda, ha visto el recurso de casación en interés de ley 22/2001, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, representado por el Procurador don Manuel Infante Sánchez, bajo la dirección de Letrado, contra la sentencia dictada el día 10 de abril de 2000, por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, recurso 1364/1998, siendo parte recurrida la Administración General del Estado, y como parte no comparecida don Agustín , relativo a impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La mencionada Sala, en el recurso referenciado, dictó la sentencia recurrida, con fecha de 10 de abril de 2000, en la que se contiene la siguiente parte dispositiva: "Fallamos: Que debemos estimar parcialmente el recurso contencioso- administrativo interpuesto por don Agustín , contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María de 23 de abril de 1998, por el que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Acta de Prueba preconstituida núm. 2167-p, por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, correspondientes al inmueble sito en la CALLE000 , núm. NUM000 que anulamos declarando no sujetos al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana experimentados a partir de la declaración de Conjunto Histórico Artístico y la improcedencia de la sanción impuesta, sin hacer expresa imposición de costas".

SEGUNDO.- Contra la mencionada sentencia, el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María ha interpuesto el presente recurso de casación en interés de ley, en el que, una vez reclamados los autos, se concedió a las partes en el procedimiento el término de quince días para efectuar sus alegaciones, traslado que ha sido llevado a cabo por la representación del Estado, la cual hizo suya la tesis de la Administración municipal recurrente.

TERCERO.- Se dio asimismo audiencia al Ministerio Fiscal, el que formuló alegaciones en el sentido de que procedía desestimar el recurso.

CUARTO.- Concluido el trámite, se señaló el día 11 de septiembre de 2001 para votación y fallo, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el recurso que analizamos se utiliza la modalidad casacional en interés de ley, profundamente reformada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, artículo 100, para impugnar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, de fecha 10 de abril de 2000, Sección 1ª, recurso 1364/1998, solicitando que se declare como doctrina legal la siguiente:

"La declaración de un Conjunto histórico-artístico no determina, por sí misma, la asignación de la calificación de Monumento o Bien de Interés Cultural a todos y cada uno de los **edificios** incluidos dentro del perímetro



de aquél y, en consecuencia, esa declaración de Conjunto Histórico-Artístico no presupone, por sí misma, que el valor de todos los terrenos incluidos dentro del perímetro del Conjunto quedan congelados desde la fecha de la citada declaración".

"Por el contrario, sólo podrá entenderse que no existe incremento del valor en los terrenos incluidos dentro del perímetro del Conjunto Histórico donde se asienten los elementos singulares a los que el correspondiente instrumento de planeamiento que se refiera al Conjunto dispense una protección integral, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Regulación del Patrimonio Histórico Español".

SEGUNDO.- Como antecedentes necesarios ha de tenerse en cuenta que se discutió ante la Sala de instancia la procedencia del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento mencionado, de fecha 23 de abril de 1998, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el anterior acuerdo de 5 de febrero próximo pasado, en el que se desestimaron las alegaciones efectuadas por don Agustín , contra el acta de prueba preconstituida nº 2167-P, levantada por el concepto de impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, correspondiente al inmueble sito en la CALLE000 nº NUM000 , siendo el importe total de la deuda tributaria resultante de la citada acta la suma de 2.230.219 ptas.

El contribuyente utilizó el argumento de que no existía hecho imponible, al estar el inmueble transmitido dentro de una zona declarada Conjunto Histórico-Artístico Bien de Interés Cultural.

El inmueble había sido adquirido por el sujeto pasivo tras el fallecimiento de su madre el 31 de agosto de 1995, y le había sido adjudicado en la escritura de adjudicación de bienes correspondiente, otorgada el 8 de julio de 1996. La adquisición anterior del inmueble se remonta a 1963.

La Zona había sido declarada Conjunto Histórico-Artístico por Real Decreto 3038/1980, de 4 de diciembre.

La sentencia señala, en su Fundamento Tercero, que la cuestión a dilucidar es si se ha realizado el hecho imponible previsto en el art. 105 de la Ley de Haciendas Locales 39/1988, de 28 de diciembre, ésto es, si se ha producido un incremento de valor de dichos terrenos o si, por el contrario, dadas las limitaciones al derecho de propiedad que nacen de la declaración indicada, el valor de los inmuebles ha quedado invariable, sin producirse incremento alguno, ante lo cual estaríamos en presencia de un supuesto de no sujeción.

La sentencia recurrida, citando abundante jurisprudencia de este Tribunal, afirma que el valor económico de las edificaciones y terrenos afectados por la declaración de Conjunto Histórico-Artístico queda, en efecto, congelado desde que ésta se produce, lo que conlleva la imposibilidad de someterlos al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (Fundamento Cuarto).

Seguidamente afirma que "a tenor de la ya preceptuado en la ley 16/1985 -de Patrimonio Histórico Español- pues, según sus artículos 21 y 22 y su Disposición Adicional Primera (y el art. 61.2 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, del Patrimonio Histórico-Artístico), los terrenos e inmuebles de autos -dada su integración en el ámbito de un Conjunto Histórico Artístico-, tienen la consideración automática de Bienes de Interés Cultural y, como tales, hasta la aprobación definitiva por el Ayuntamiento del Plan Especial de Protección del área -la de su ubicación-, a que la por la Ley 16/1985 venía obligado a redactar, estaban y están afectados por la necesidad obtener, para el otorgamiento de licencias de obras en los mismos, la resolución favorable de la Administración competente para su protección, sin que, en caso alguno, se permitan alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones (restricciones todas ellas demostrativas de la congelación de los potenciales incrementos de valor a partir del año 1980)".

En el Fundamento Quinto matiza que esta declaración ha de tener en cuenta que, lógicamente, están sujetos al impuesto los incrementos producidos desde la adquisición hasta la declaración administrativa como tal Conjunto, lo que lleva a la sentencia a hacer un excursus en el sentido de que la Administración municipal puede practicar las liquidaciones correspondientes al incremento de valor experimentado por los terrenos desde su adquisición por la causante hasta la fecha de la declaración a que nos referimos.

TERCERO.- La Administración recurrente opone que la sentencia ha interpretado de forma incorrecta el Ordenamiento.

Estima que el texto impugnado parte de un planteamiento erróneo, al estimar (Fundamento 4º) que los inmuebles sitos dentro del perímetro de declaración de Conjunto Histórico-Artístico de El Puerto de Santa María, efectuado por el Real Decreto 3038/1980, de 4 de diciembre, por haberse producido esta declaración antes de la promulgación de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico-Artístico de España, están afectados por la Disposición Transitoria Sexta de esta Ley y, en consecuencia, se rigen por los artículos 16 a 36 de la Ley de 13 de mayo de 1933, y los artículos 2 y 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1995.



Por el contrario, el Ayuntamiento entiende que tal Disposición Transitoria Sexta sólo rige para los inmuebles sometidos a expediente para adquirir tal condición pero no resueltos, pero que una vez concluido el expediente pasarán a regirse por la Ley 16/1985.

A su juicio, la situación contemplada en la instancia debe resolverse conforme a esta última disposición.

En los artículos 20 y 21 sostiene el Ayuntamiento que se detallan las particularidades que afectan a los denominados Conjuntos Histórico-Artísticos, entre ellas la obligación municipal de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística.

A este respecto, la Administración recurrente señala que, aunque no se ha formulado el Plan Especial indicado, el Plan General de Ordenación Urbana contempla el denominado "Centro Histórico" donde se incluye el Catálogo de Edificaciones en el "Casco Histórico".

Ninguno de los inmuebles señalados con los números de gobierno NUM001 y NUM000, correspondientes a la finca transmitida, figuran en el Plan General como de Protección Integral, teniendo el inmueble nº NUM001 nivel de "protección ambiental", y la nº NUM000 "protección global".

Estos niveles, según expone el recurso, consisten en síntesis en que el inmueble nº NUM001 sólo tiene protegida la fachada, permitiéndose amplísimas intervenciones de edificación en general, así como usos variados, y que el nº NUM000 tiene limitaciones importantes en la edificación (sólo se permite el mantenimiento, conservación, consolidación, restauración y demoliciones parciales de cuerpos de obra añadidos, entre otras facultades) y en los usos (se permiten residencial, terciarios, bodegueros, singularmente).

Por todo ello concluye que la teoría de la sentencia es contraria a la propia Ley 16/1985.

CUARTO.- El presente recurso cumple el requisito de que la doctrina impugnada, de ser incorrecta, sea gravemente dañosa para el interés general, dada la abundancia notoria de Conjuntos Históricos en nuestras ciudades.

Procede, en consecuencia, entrar en el examen del recurso, y para ello debemos comenzar por analizar el alcance de la Disposición Transitoria Sexta de la tan citada Ley 16/1985.

Esta norma dispone que "la tramitación y efectos de los expedientes sobre declaración de bienes inmuebles de valor histórico-artístico, incoados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se regirán por la normativa en virtud de la cual habían sido iniciados, pero su resolución se efectuará, en todo caso, mediante Real Decreto, y con arreglo a las categorías previstas en el art. 14.2 de la presente Ley".

Como la propia norma precisa, la disposición afecta exclusivamente a la tramitación de los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 16/1985, y a su resolución, por lo que en modo alguno puede referirse a los bienes que se integraron en el Patrimonio Histórico Español con anterioridad, por medio de la resolución administrativa ajustada que entonces correspondiera, ajustada a las disposiciones de las Leyes de 1933 y 1955.

Los bienes que, con antelación a la entrada en vigor de la Ley 16/1985, ya estuvieran declarados Conjuntos Históricos Artísticos obviamente pasan a ser considerados integrantes del Patrimonio a que se refiere el art. 1 de esta última Ley, pasando a ser considerados Bienes de Interés Cultural, ajustadamente a lo que dispone la Disposición Adicional Primera de la misma.

Carece, en consecuencia, de utilidad la discusión introducida por el Ayuntamiento recurrente en orden a que la sentencia de instancia está aplicando una normativa ya derogada, pues no es eso lo que ha afirmado el texto recurrido, que se ha limitado a ensamblar la situación jurídica proveniente del Real Decreto de 1980 con el régimen jurídico introducido por la actual Ley de Patrimonio Histórico-Artístico.

QUINTO.- La sentencia de instancia en un estudio meticuloso y pormenorizado ha reiterado la doctrina de esta Sala, es lo cierto que la doctrina de esta Sala, representada por las sentencias de 30 de marzo, 12 de julio, 4 y 11 de noviembre de 1996 y 17 de septiembre de 1997.

Conforme a dicha doctrina, y en lo relativo a la exención reclamada por el sujeto ha de reiterarse que no estamos en presencia de un supuesto de no exención, dado que el art. 69.3 de la Ley 69/1985 dispone que "en los términos que establezcan las Ordenanzas Municipales, los bienes inmuebles declarados de interés cultural quedarán exentos del pago de los restantes impuestos locales -en el párrafo primero la norma se ha referido a la contribución territorial urbana- cuando sus propietarios o titulares de derechos reales hayan emprendido o realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles".



Dos son, por tanto, los condicionantes para apreciación de la exención: que el Ayuntamiento respectivo la establezca en la Ordenanza -facultad indudablemente discrecional, según ha subrayado la doctrina de esta Sala- y que se hayan realizado tales obras.

Puesto que la sentencia impugnada no declara probada la existencia de tales Ordenanzas en el caso del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, ni la realización de las obras, es manifiesto que la exención era de imposible existencia.

SEXTO.- En cuanto a cuestión de la no sujeción, repitiendo palabras de la sentencia de 16 de octubre de 1997 -citada por la sentencia recurrida-, esta Sala, en casos semejantes, tiene ya señalado que desde que un **edificio construido** en el terreno incluido dentro del Conjunto, alcanza la calificación de perteneciente a éste, no experimenta aumento de valor, dadas las limitaciones que al derecho de propiedad inmobiliaria, en tales condiciones, establecían los artículos 16 a 36 (especialmente el 33), de la Ley 13 de mayo de 1933, ratificados por los artículos 2 y 3 de la Ley de 22 de diciembre de 1955, que afectaron, durante su vigencia, al inmueble transmitido, ello sin perjuicio de declarar que la sujeción puede ser sólo parcial si se demuestra que hubo aumentos de valor anteriores a la declaración de Monumento.

Esta doctrina es la que esta Sala, como se ha visto, tiene reiteradamente proclamada.

SÉPTIMO.- En consecuencia, la doctrina de la sentencia impugnada, al resolver las cuestiones que le fueron sometidas en la instancia, debe ser calificada de correcta, lo cual invalida toda posibilidad de estimar el presente recurso, por cuanto la esencia del recurso de casación en interés de ley radica en que la interpretación o doctrina que, acogida o aplicada en la sentencia recurrida, causa daño grave e incurre en error (cfr. sentencia de esta Sala de 20 de junio de 1997).

OCTAVO.- Sin perjuicio de ello, debemos precisar que el núcleo central del presente recurso está constituido por una cuestión que el Ayuntamiento recurrente no expuso en la instancia y que ha introducido al formular el presente recurso.

A su juicio la doctrina expuesta debe ser atemperada, en cada Ayuntamiento, con arreglo al Plan Especial de Protección u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística, a tenor de los derechos urbanísticos y usos que puedan reconocerse en los mismos, según dispone el art. 20 de la Ley 16/1985, arguyendo que en el caso particular del Puerto de Santa María existe un Plan General de Ordenación Urbana, en el que se asignan distintos niveles de protección a los elementos que integran el Conjunto Histórico.

Ya vimos la referencia concreta que el Ayuntamiento recurrente hace al Plan General de Ordenación Urbana para demostrar la existencia de expectativas urbanísticas valorables en los elementos que integran el Conjunto.

Pero, como decimos, esta cuestión es absolutamente nueva en el litigio, pues no fue aducida ante la Sala territorial, en cuya sentencia no hay referencia alguna, en consecuencia, a la existencia de este Plan General ni a tales expectativas.

En otros términos, la doctrina de la sentencia de instancia no pudo contemplar el problema que ahora se plantea.

En la instancia, la alegación del Ayuntamiento era la de que no procedía la exención, utilizando precisamente los argumentos aducidos después por la sentencia impugnada para rechazarla, pues, como hemos visto, lo que es estaba en presencia de un supuesto de no sujeción del hecho imponible, sujeción que podía ser total o parcial, que es precisamente la doctrina de esta Sala.

Pero, obiter dicta, debemos indicar que en la doctrina de esta Sala subyace, indiscutiblemente, la que ahora se propugna por la Administración recurrente, pues fundada como está en la ausencia de aumentos de valor en los **edificios** incluidos en los Conjuntos Históricos, es manifiesto que cuando se produzcan tales aumentos, propiciados por un instrumento de planeamiento, el tributo será procedente.

Ello requerirá, a tenor del art. 20 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Nacional, la existencia de un Plan Especial o de otro instrumento previsto por la legislación urbanística y cuya aprobación haya ido precedida de informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales protegidos.

Y requerirá asimismo la prueba concreta de la existencia de tales aumentos.

También debemos recordar que el art. 21 impone la obligación de catalogar los elementos unitarios que integran los Conjuntos Históricos, y de definir los tipos de intervención posible, con la salvedad de que "a los elementos singulares se les dispensará una protección integral".



Este régimen especial permite, indudablemente, la posible existencia de aumentos de valor y hubiera justificado la doctrina legal propuesta por la entidad recurrente, en los términos siguientes:

"La reiterada doctrina de esta Sala, relativa a que la declaración de Conjunto Histórico Artístico comporta la congelación del valor económico de los **edificios** y terrenos incluidos dentro de su perímetro es compatible con los aumentos de valor que resulten de un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración, o de otro instrumento de planeamiento previsto en la legislación urbanística y aprobada en la forma que determina el art. 21 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, debiendo entenderse asimismo que sólo podrá entenderse que no existe incremento de valor en los terrenos incluidos dentro del perímetro del Conjunto en los que se asienten los elementos singulares a los que el Plan Especial o el instrumento de planeamiento dispense una protección integral, de conformidad con lo que dispone el precepto últimamente citado".

NOVENO.- Tras lo que hemos expuesto, se impone la desestimación del recurso, con condena en costas, a tenor de lo que disponen los artículos 95 y 139 de la Ley de la Jurisdicción de 1998.

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y por la potestad que nos confiere el pueblo español.

FALLAMOS

Desestimamos el recurso de casación en interés de ley 22/2001, interpuesto por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, contra la sentencia dictada el día 10 de abril de 2000, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, Sección 1ª, recurso 1364/1998, con condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos .
PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. José Mateo Díaz, Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera (Sección Segunda) del Tribunal Supremo el mismo día de su fecha, lo que certifico.