

## **IBI DE BIENES INMUEBLES CONSIDERADOS URBANOS PERO SIN DESARROLLO URBANÍSTICO EFECTIVO. PROPUESTA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL PARA ACABAR CON ESTA SITUACIÓN.**

Autor: José Miguel Ayllón Camacho, abogado titular de [www.bufetelegis.com](http://www.bufetelegis.com), master de Derecho Tributario y Financiero por CETE y Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense.

**RESUMEN.-** Hablamos de suelos urbanos sin desarrollar que han sido valorados como urbanos y que, por tanto, generan cuantiosos recibos de IBI y liquidaciones de Plusvalía. Las actuales vías de reclamación administrativa y de litigios contencioso-administrativos no están dando los resultados apetecidos en orden a acabar con esta lacra, sino que se presume que esta problemática, ciertamente injusta, y me atrevo a decir inconstitucional, se dilatará enormemente en el tiempo. Propongo unas vías de reclamaciones administrativas y, si no son estimadas, de recursos contenciosos que serán más efectivas y rápidas y que pueden plantearse paralelamente a otras soluciones, pues no nacen del mismo acto administrativo ni atienden a los mismos fundamentos.

**ANTECEDENTES.-** Existen en España decenas de miles de inmuebles clasificados como urbanos por los distintos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), pero que no cuentan con el mínimo desarrollo o urbanización.

A la vez que supuestamente se beneficiaban de tal cambio en su clasificación se propusieron por los ayuntamientos unas *ponencias de valores* de dichas fincas como si se tratara de bienes urbanos y, desde luego muy lejos del valor catastral que les correspondía como rústicas. Tales valores fueron aceptados y aprobados por las distintas Gerencias Territoriales del Catastro.

Durante algún tiempo, en algunos casos, dichos bienes estuvieron beneficiándose de bonificaciones y tipos reducidos pero, tras pasar unos años, aquellos valores catastrales se identificaron con las bases imponibles y liquidables del IBI y al tipo máximo que la ordenanza les permitía.

Como se comprenderá por lo que estoy diciendo esta situación ha de considerarse anormal, por estar fuera de la norma; e ilícita, por contradecirla. Sabido es que los valores catastrales deben de acomodarse a los de mercado (en realidad y por el Texto Refundido del Catastro Inmobiliario -TR- dichos valores deben no superar el 50% del valor de mercado, concepto recogido en la Orden de 14 de octubre de 1998 sobre aprobación del módulo de valor M y del coeficiente RM, en relación al artículo 23.2 del TR).

El treinta de mayo de dosmilcatorce se dictó por el Tribunal Supremo sentencia, en recurso de casación por Interés de la Ley, recurso 2362/2013, Cendoj: 28079130022014100269, que desestimando el recurso planteado por el Abogado

del Estado mantiene otra del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura por la que:

*La Sala de instancia aceptó el motivo de la nulidad de la valoración por cuanto la finca, pese a estar dentro del perímetro que delimita el suelo urbano de Badajoz, era de naturaleza rústica por tratarse de un suelo urbanizable, sin haberse iniciado el proceso de urbanización al no estar aprobado el instrumento de desarrollo.*

En realidad y por lo que llevamos dicho la sentencia no es nada novedosa en cuanto a señalar lo disparatado de las valoraciones, simplemente pone de manifiesto una evidente corruptela, aunque lo hace desde la perspectiva de la Ley del Suelo. Tal vez lo novedoso sea calificar a efectos urbanísticos estas fincas como rústicas.

Con este motivo el Ejecutivo, es decir el Ministerio de Hacienda, propuso y las Cortes aprobaron un texto legal, la Ley 13/2015, de 24 de junio, por la cual entró en vigor la nueva redacción de la Disposición Transitoria séptima del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, referida a los suelos que deben ser considerados no plenamente urbanos y en la actualidad tienen valoración urbana.

*....A tales efectos los Ayuntamientos deberán suministrar a la Dirección General del Catastro información sobre los suelos que se encuentren afectados...*

Pero esto se manda, a partir del primer procedimiento que se inicie de *valoración colectiva*. Lo mismo cabe decir en cuanto a los inmuebles que se consideren rústicos, para los que el Ministerio aprobará unos módulos y cuya aplicación se posterga al inicio de dicho procedimiento.

**PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVO-PROCESAL ACTUAL:** Los particulares, sobre todo tras la sentencia citada y animados por las noticias que recogían los medios de comunicación, han iniciado reclamaciones ante los ayuntamientos pidiendo la nulidad de los recibos de IBI o Plusvalía e incluso pidiendo la devolución de los ingresos indebidos. La contestación de los ayuntamientos ha sido unánime: no van a anular los recibos y las liquidaciones porque no son competentes para fijar o establecer los valores catastrales. Éstos han de ser aprobados por las Gerencias Regiones del Catastro.

Y han seguido emitiendo IBIs y Plusvalías y cobrándo, si es el caso, por el procedimiento de apremio.

Los afectados pues han tenido que acudir a las diversas Gerencias catastrales reclamando revisión de las valoraciones de sus inmuebles. Las oficinas del

Catastro se vienen demorando en contestar y cuando finalmente lo hacen mantienen, también unánimemente, que dichos valores catastrales son firmes administrativamente por no haber sido recurridos en el momento de su aprobación/notificación. Por lo que empresas y particulares han tenido que acudir los Tribunales Económico-Administrativos Regionales o Locales, quienes se pronunciarán. No tenemos acceso a las bases de datos de los diferentes Tribunales Económico-Administrativos Regionales o Locales pero nos tememos que las resoluciones, que suelen demorarse más de tres años, y como viene siendo habitual desestimarán las reclamaciones. Se basarán para ello en la mencionada *firmeza* de las valoraciones.

Es posible reclamar IBI,s y Plusvalías directamente contra los ayuntamientos en base a su ilegalidad intrínseca; pero los ayuntamientos como decimos niegan su competencia y los juzgados C-A suelen darles la razón, con costas. Opción arriesgada, por tanto.

Podríamos entrar a estudiar estas contestaciones y su acomodo a la Ley, doctrina y jurisprudencia, así como a la consideración de las valoraciones como *actos administrativos* y, si tales valoraciones son susceptibles de ser atacadas coincidiendo con las notificaciones de los IBIs. También podríamos adentrarnos en la cuestión de si los Ayuntamientos son *corresponsables* en esta situación de ilegalidad e incumplimiento de la sentencia; pero es el caso que mi propuesta intenta saltar este escollo, va por otro lado en un intento de sortearlo.

Escollo de tal complejidad que los propietarios han tenido que acudir al Defensor del Pueblo para que les defienda frente a las administraciones implicadas. En la Recomendación de 25 de febrero de 2016, el Defensor del Pueblo concluye:

*2. Establecer un procedimiento de regularización de oficio de la naturaleza de los suelos, de modo que los Ayuntamientos que no colaboren con la Dirección General del Catastro o no faciliten en los plazos solicitados la información requerida para la adecuada clasificación de su suelo, no eviten o demoren su adaptación a las modificaciones ya aprobadas.*

Vemos que se pone énfasis en reprochar la inactividad municipal a la hora de resolver la cuestión. Por eso es preciso recordar las

### **COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE REGULARIZACIÓN/ REVALORIZACIÓN DE VALORES CATASTRALES Y DISMINUCIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE LOS IBIs y PLUSVALÍAS MUNICIPALES.-**

Los ayuntamientos son competentes para fijar o revisar el valor catastral de un inmueble mediante propuestas a elevar a los Centros y Gerencias catastrales, mediante el inicio de procedimientos de valoración colectiva, aprovechando las regularizaciones acordadas por el Ministerio, etc... Todo ello viene regulado en diversos artículos del mencionado Texto Refundido (TR). El artículo 28.2,

establece que el procedimiento de valoración colectiva de bienes inmuebles de una misma clase podrá iniciarse cuando, respecto a una pluralidad de bienes inmuebles, se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias, y manda a los Ayuntamientos que lo inicien cuando observen estas disparidades. Esto también es aplicable al procedimiento simplificado que establece el artículo 30 del TR.

Y, como digo, la Ley 13/2015, de 24 de junio, por la cual se aprobó la nueva redacción de la Disposición Transitoria séptima del TR, manda:

*El cambio de naturaleza de los bienes inmuebles urbanos cuya clasificación no se corresponda con la letra b) del apartado 2 del artículo 7 en la redacción dada al mismo por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, será de aplicación a partir del primer procedimiento simplificado de valoración colectiva que se inicie con posterioridad a su entrada en vigor. A tales efectos los Ayuntamientos deberán suministrar a la Dirección General del Catastro información sobre los suelos que se encuentren afectados. Dicho procedimiento se ajustará a lo dispuesto en la letra g) del apartado 2 del artículo 30, con excepción de su efectividad, que tendrá lugar el 1 de enero del año en que se inicie dicho procedimiento.*

Esto, en cuanto a la revisión de los valores catastrales de los bienes indebidamente valorados como urbanos, pero es de resaltar que los ayuntamientos también son competentes, dada su autonomía de gestión tributaria, de atemperar el IBI y demás impuestos municipales en situaciones injustas y de evidente desequilibrio tributario; así pueden aplicar módulos, tipos reducidos, reducciones de la Base Imponible, bonificaciones y exenciones a la hora de emitir los recibos y liquidaciones. Todo ello a fin de hacer disminuir la carga fiscal, también llamado *impacto fiscal*.

Sin embargo esta obligación no nace directamente de la Ley, ya lo advertimos; precisa una interpretación o análisis. No obstante citaremos algunos preceptos por los que los ayuntamientos pudieran ser conminados a aplicar esas bonificaciones o reducciones.

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), en

cuanto al IBI, establece diversos mecanismos para reducir la carga fiscal. El artículo 67, 1, b) 3º, permite reducir potestativamente la base imponible (valor catastral) a aquellos inmuebles que sufran una alteración por procedimientos simplificados de valoración colectiva.

En cuanto al tipo de gravamen, el artículo 72 nos habla de un mínimo del 0,3 por ciento, si bien dicho tipo puede aún reducirse hasta el 0,1 % en bienes urbanos y hasta el 0,075%, en bienes rústicos, apartados 5 y 6. Y en su artículo 74 se nos habla de bonificaciones potestativas que pueden llegar hasta un 90% de la cuota íntegra, así:

*1. Las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del Impuesto a favor de los bienes inmuebles urbanos..... que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas o zonas consolidadas del municipio*

Y

*3. Los ayuntamientos mediante ordenanza podrán regular una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de bienes inmuebles de características especiales. La ordenanza deberá especificar la duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales relativos a esta bonificación.*

En cuanto al Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o plusvalía municipal que puedan generar estos terrenos, indebidamente considerados y valorados como urbanos, está más que en entredicho dicha posibilidad, sobre todo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional en Pleno 59/2017, de 11 de mayo, que niega la posibilidad de generar plusvalía a terrenos que no aumenten su valor.

Y, desde luego, dada su autonomía de gestión, bien pudieran dejar en suspenso, no devengar o no liquidar unos impuestos pensados para gravar la riqueza urbana de suelos ahora considerados como rústicos. Es de recordar, en cuanto a la plusvalía municipal, el artículo 104, 2 del TRHL:

*2. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles*

En cualquier caso, la mayoría de los Ayuntamientos se vienen negando a revalorizar o regularizar los valores catastrales de estas fincas no-urbanas, así

como a aplicar reducciones o bonificaciones. La vía que propongo puede suponer una salida a esta situación, si bien advertir que puede usarse paralelamente a las vías mencionadas. No olvidemos que los Ayuntamientos están recibiendo presiones por parte de la Justicia, por no ser sumisos con la mencionada sentencia del Tribunal Supremo, por parte del propio Ministerio de economía que les está exigiendo información de los polígonos afectados y, como vemos, hasta del Defensor del Pueblo.

**CONCLUSIONES.- DENUNCIA DE LA INACTIVIDAD.-** Mi propuesta parte de requerir a los ayuntamientos para que inicien la revisión catastral y/o informen a las administraciones competentes de los suelos que se hallan en situaciones anómalas, pues son ellos los competentes para hacerlo. Y, si no lo hacen, si se mantienen inactivos salvo para devengar y liquidar; si no comienzan dicho *procedimiento simplificado de valoración colectiva*, se les demanda por la figura procesal de la inactividad. Estrategia que de seguro ya habrá sido considerada por otros profesionales y expertos administrativistas o especialistas tributarios. Y que, insisto, es compatible con otras opciones.

Es de advertir que, a mi modo de ver, no sería preciso requerirles si previamente los ayuntamientos han estado sometidos a un proceso de regularización catastral, momento idóneo para revisar las valoraciones y acomodarlas al valor de mercado, o si han sido requeridos por las respectivas Gerencias Territoriales del Catastro para que informen. Pero claro esto los afectados no suelen conocerlo.

Y es bueno añadir en dicho requerimiento peticiones para que dejen en suspenso los IBIs y las liquidaciones de plusvalía que nazcan de la tenencia o transmisión de estos terrenos o, al menos, requerirles para que se aprueben ordenanzas donde se apliquen exenciones, bonificaciones, tipos reducidos, etc....

Así como ha de aprovecharse la ocasión para exigirles información de los procesos de regularización y del contenido de las informaciones remitidas a las Gerencias Territoriales del Catastro y advertirles de los daños y perjuicios que causan con su proceder o inactividad.

Pero veamos cómo hacerlo: el artículo 29 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece:

*“1.- Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden*

*deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.”*

Este es el caso. Es preciso por tanto requerirles por esa vía y citando el propio artículo y, ante el silencio de los ayuntamientos o ante resoluciones negativas, entablar recursos Contencioso-Administrativos. La competencia en este caso es de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, sin pasar antes por los Tribunales Económico-Administrativos. La estrategia tiene pues menos coste procesal al ser aplicable el procedimiento abreviado, estando además la inactividad exenta de la tasa judicial. Y además empieza con un mero requerimiento, que pueden iniciar los particulares y empresas bajándose el formulario; procedimiento que puede dar lugar a que los ayuntamientos rectifiquen e inicien el proceso revisorio. Ante posibles sentencias estimatorias de esta pretensión se podrán pedir daños y perjuicios causados, que fácilmente pueden coincidir con lo cobrado de más por IBI.