

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 13 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 3 - 28013
45029730

NIG: 28.079.00.3-2018/0007294

Procedimiento Ordinario 151/2018

Demandante/s: INMOBUILT, S.L.

LETRADO D./Dña. JOSE MIGUEL AYLLON CAMACHO, CALLE: ENRIQUE LARRETA, nº 9 Esc/Piso/Prta: ETPTA 2 C.P.:28036 Madrid (Madrid)

Demandado/s: AYUNTAMIENTO DE

SENTENCIA Nº 88/2020

En Madrid, a 27 de abril de 2020.

Visto por mí, Ilmo. Sr. Don Daniel Sancho Jaraiz, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 13 de Madrid, el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 151/2018 y seguido por el PROCEDIMIENTO ORDINARIO, sobre Tributación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Son partes en dicho recurso, como demandante la sociedad ----BUILT SL, representada y dirigida por Don José Miguel Ayllón Camacho; como demandada el Ayuntamiento de , representado y dirigido por la Letrada Doña.....

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la citada sociedad recurrente se interpuso por el procedimiento ordinario recurso contencioso-administrativo contra la resolución que desestima el recurso de reposición frente a las liquidaciones de recibos del IBI de los ejercicios 2016 y 2017, correspondientes a las parcelas catastrales: -----0001F1 y ----3N0001M1, todas ellas en

Admitido el recurso a trámite, se procedió a reclamar el expediente administrativo que, una vez recibido, se puso de manifiesto a la parte recurrente para que formalizase la demanda dentro del correspondiente plazo, lo que verificó mediante un escrito en el que expuso los hechos y alegó los fundamentos de derecho que estimó oportunos.

SEGUNDO.- La representación procesal del Ayuntamiento demandado se opuso a la demanda solicitando que se dictase una sentencia por la que se desestime el recurso en todos sus pedimentos.

TERCERO.- En las presentes actuaciones no se solicitó por la recurrente el recibimiento del recurso a prueba ni trámite de conclusiones, por lo que evacuados los escritos de demanda y contestación se declaró los autos conclusos.

CUARTO.- En la sustanciación de las presentes actuaciones se han observado los preceptos y prescripciones legales en vigor. Mediante Decreto del Juzgado de 13 de junio de 2019 se fijó la cuantía del recurso en indeterminada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso el Decreto de Alcaldía 2015003539, de 13 de diciembre de 2017, del ayuntamiento de -----, por el que se desestima el recurso de reposición contra las liquidaciones del IBI del año 2016 y 2017, así como contra las providencias de apremio por impago.

SEGUNDO.- La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho los recibos de IBI, al carecer el suelo de urbanización. Se fundamenta la demanda en la sentencia del TS de 30 de mayo de 2014 la cual determina que solo puede considerarse suelo urbano a efectos del impuesto aquellos suelos de naturaleza urbana que se encuentra ordenado y dispuesto para edificar, pero en este caso es necesario aprobar un instrumento de planeamiento para ejecutar la Unidad de Ejecución nº 50, donde se ubican las parcelas. También se alega que el suelo carece por completo de urbanización, teniendo el aspecto de campo.

Por su parte, la Administración demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. Se alega que el suelo está clasificado como urbano no consolidado, sin que se requiera la aprobación de un instrumento de planeamiento para desarrollar el suelo. En definitiva, solo se excluyen del IBI aquellos terrenos clasificados como urbanizables a los que precisan para su desarrollo urbanístico la aprobación de un instrumento de planeamiento.

TERCERO.- Hasta el año 2008 la legislación estatal urbanística venía clasificando del suelo entre urbano, urbanizable y no urbanizable. Es precisamente en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, donde se establece que el suelo se encuentra en una de estas dos situaciones: rural o urbanizado. La reducción o reconducción a dos situaciones obedece, entre otras razones a que en caso de valoraciones expropiatorias la administración no tenga que pagar por el suelo no desarrollado o transformado como si este estuviera transformado urbanísticamente, esto es, se debe valorar y justipreciar el suelo por su estado real no por lo que aparezca dibujado en el planeamiento.

A partir de esta modificación en la consideración del suelo por la legislación urbanística, se plantea la necesaria modificación o corrección de la valoración del suelo a efectos catastrales. Parece lógico que si se expropia por su situación real y no por su clasificación en el planeamiento urbanístico, también se debe valorar catastralmente por su situación real y no urbanística.

En el presente recurso, la recurrente considera que el suelo que constituye el hecho imponible no está urbanizado y es equiparable a rústico, no se le puede conceder la valoración que estima el Catastro y se contiene en los recibos de IBI. Por el contrario el ayuntamiento considera que el suelo está clasificado como urbano no consolidado y no precisa de aprobación de instrumento de planeamiento para su desarrollo.

Se trata en consecuencia de la interpretación del art. 7.2.b de la Ley del Catastro Inmobiliario (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo). Al respecto el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la interpretación auténtica del artículo 7.2 del Texto Refundido de la Ley del catastro, así en su Sentencia de 30 de mayo de 2014, dictada en el recurso de casación en interés de la ley se puede advertir:

“el artículo 7.2 del TRLCI señala que también integran el suelo urbano los terrenos urbanizables "o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y 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.".

Lo primero que nos encontramos es que el legislador estatal no precisa lo que entiende por suelo urbanizable ni por suelo sectorizado.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término urbanizable referido a un terreno como "que se puede urbanizar", aunque en el ámbito urbanístico se considera como tal el suelo que podrá ser objeto de transformación en los terrenos establecidos por la legislación urbanística y el planeamiento aplicable de cada municipio, lo que obliga a acudir ante todo a la legislación autonómica correspondiente en cada caso, puesto que son las Comunidades Autónomas las competentes en materia de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio, sin perjuicio de la potestad de los Ayuntamientos, mediante los distintos instrumentos urbanísticos y en el marco de la legislación autonómica correspondiente, para desarrollar y prever las transformaciones urbanas.

Pues bien, después de la *sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997*, que declara la inconstitucionalidad de gran parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de Junio, fundamentándose principalmente en la imposibilidad de que el Estado dicte normas supletorias en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como es el urbanismo, hay que reconocer que las leyes autonómicas designan los terrenos urbanizables con denominaciones diversas

En efecto, algunas leyes autonómicas distinguen entre suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado; otras entre suelo urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado; otras

entre suelo urbanizable priorizado y suelo urbanizable no priorizado; otras en fin, entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado.

Incluso, dentro del suelo urbanizable sectorizado, esto es, aquél que el plan general destina a ser urbanizado para completar o expandir el núcleo correspondiente estableciendo la delimitación de sectores, existen normativas que clasifican dicho suelo en suelo sectorizado ordenado y no ordenado, siendo el suelo sectorizado ordenado aquel suelo para el que el plan general establece directamente su ordenación pormenorizada de forma que se pueda proceder a su ejecución sin tramites de ordenación ulterior constituyendo el suelo urbanizable sectorizado no ordenado aquellos terrenos que el plan general considera susceptibles de urbanización, previa su ordenación pormenorizada mediante el correspondiente plan, en las condiciones y los términos establecidos por el plan general.

En esta última línea se encuentra la Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Extremadura, al distinguir dentro del suelo urbanizable entre suelo urbanizable con condiciones y suelo urbanizable sin condiciones, siendo el primero el integrado por los terrenos a los que el plan general considera debe asignarse condiciones concretas para su posible desarrollo en los dos primeros quinquenios de ejecución del mismo, dependiendo el desarrollo del plan parcial; estando integrado el urbanizable sin condiciones por los terrenos reservados para su posterior incorporación al proceso urbanizador previo análisis y constatación fehaciente de su necesidad, por lo que la incorporación al proceso urbanístico deberá establecerse en la revisión del programa de actuación que significa la incorporación al suelo urbanizable con condiciones.

SEXTO.- Ante esta realidad, hay que interpretar que el legislador estatal, en el artículo 7.2.b) controvertido 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.

Ahora bien, no cabe sostener, como mantiene el Abogado del Estado, 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, y que el artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo.

Antes, por el contrario, **hay que entender 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. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico.

Si no se aceptara esta interpretación, perdería de sentido el último inciso del precepto, cuando dice que <<los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo>>, porque este momento no puede ser el momento de sectorización o delimitación del terreno urbanizable, si éste se disocia del momento de aprobación del instrumento urbanístico de desarrollo.

No podemos olvidar que el propio TRLCI, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, afirma en su Exposición de Motivos que el Catastro es un órgano de naturaleza tributaria, siendo su razón de ser la de servir para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública, y así lo ha reconocido expresamente el *Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre*, en la que refleja que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de encardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda General del *artículo 149.1.14 de la Constitución*, y que la información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos.

Por ello, no puede desconocerse que el régimen jurídico del derecho de propiedad configurado por la norma urbanística incide sobre la regulación tributaria y, en concreto, en la formación del Catastro y en cómo se determina el valor catastral de cada una de las parcelas que se incluyen en ese registro.

De esta interrelación deriva la necesidad de que, por un lado, la descripción catastral atienda, entre otras cosas, a las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes, a su uso o destino, a la clase de cultivo o su aprovechamiento (art. 3 del TRLCI) y, por otro lado, que la determinación del valor catastral tenga en cuenta, entre otros criterios, la localización del inmueble o las circunstancias urbanísticas que afectan al suelo (art. 23 del mismo texto), proclamando, por su parte, el art. 11 la obligatoriedad de incorporar los bienes inmuebles en el Catastro, así como las alteraciones de sus características con el designio de que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.

SÉPTIMO.- Es cierto que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, supuso un cambio en la configuración del derecho de propiedad, al reconocer lo que ella denomina dos situaciones básicas, el suelo rural y el suelo urbanizado, terminando así la diferenciación establecida por la Ley 6/1998, de 13 de abril, que distinguía entre suelo urbanizable o no urbanizable, urbano y el suelo de los municipios donde no existía planeamiento, y que los efectos de este cambio se circunscriben a las valoraciones a efectos de expropiación forzosa, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, si se desconectan completamente ambas normativas nos podemos encontrar con valores muy diferentes, consecuencia de métodos de valoración distintos, de suerte que un mismo bien inmueble tenga un valor sustancialmente distinto según el sector normativo de que se trate, fiscal o urbanístico, no siendo fácil justificar que a efectos fiscales se otorgue al inmueble un valor muy superior al que deriva del TRLS, obligando al contribuyente a soportar en diversos tributos una carga fiscal superior, mientras que resulta comparativamente infravalorado a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial..

Por otra parte, como para calcular el valor catastral se debe tomar como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso aquel pueda superar a este último (art. 23.2 del TRLCI) si las ponencias de valores no reconocen la realidad urbanística, podríamos encontrarnos con inmuebles urbanizables sectorizados no ordenados con valor catastral superior al del mercado, con posible vulneración del principio de capacidad económica, que no permite valorar tributariamente un inmueble por encima de su valor de mercado, porque se estaría gravando una riqueza ficticia o inexistente.

En consecuencia, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden precisar la noción de suelo urbanizable en sus respectivos ámbitos territoriales, y que los Ayuntamientos son competentes para acometer aquellas recalificaciones que estimen necesarias, la homogeneidad en la hermenéutica de los designios del artículo 7 del TRLCI exige acudir, en caso de duda, a los criterios dimanantes del TRLS, evitando las incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica.

Como expuso el *Tribunal Constitucional*, primero en su *sentencia 61/1997 de 20 de marzo*, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada respecto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y después en su *sentencia 164/2001 de 11 de Julio*, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada frente a la Ley 6/1998 de 13 de abril, del Régimen del Suelo y de Valoraciones, el derecho fundamental de propiedad reconocido en el *artículo 33 de la Constitución* se conforma por su régimen jurídico y el régimen de valoración del suelo, y que tales condiciones son las

reguladas en la Ley del suelo estatal, ejerciendo dicha norma una vinculación respecto del resto de normas que inciden, de uno u otro modo, en ciertos aspectos de la propiedad del suelo.

Frente a lo expuesto, de indiscutible alcance general, no cabe invocar el art. 30.2 c) del TRLCI, que admite, dentro del procedimiento simplificado de valoración colectiva un mecanismo específico de valoración en los casos de cambiar el suelo de naturaleza por modificación del planeamiento al incluirlos en ámbitos delimitados, cuando en este caso ni siquiera se trataba de un procedimiento simplificado de valoración colectiva, sino de una valoración colectiva de carácter parcial.”

En resumidas cuentas, el Tribunal Supremo interpretó ya en 2014 el artículo 7.2 de la Ley del Catastro inmobiliario, en el sentido de que sólo puede considerarse urbano el suelo que esté sectorizado y ordenado, o también el suelo que estando sectorizado y no ordenado necesita ser desarrollado u ordenado, y sólo a partir del momento que se apruebe el instrumento de ordenación urbanística que establezca las determinaciones para su desarrollo, que suele ser el Plan Parcial.

Esta doctrina, recordemos, elaborada por el TS en una resolución en interés de ley, ha sido íntegramente asumida por el TSJ de Madrid. Así las sentencias 140 y 145/2016, de 11 y 15 de marzo, dictadas respectivamente en los recursos PO 857 y 704/2014, vienen a recoger y extractar aquella doctrina. Procedemos a reproducir la cita de la primera:

“**SEGUNDO.-** Centrado el objeto principal del debate jurisdiccional en la consideración catastral a efectos del IBI de los terrenos «susceptibles de ser urbanizados», propiedad de los recurrentes, la generalidad de tal concepto- que abarca la totalidad de supuestos previsto en la letra b) del apartado 2 del artículo 7 del TRLCI- dio lugar a que el *Tribunal Supremo se pronunciara al respecto en su sentencia de 30 de mayo de 2014*, dictada en interés de ley al recurso 2362/2013. En ella, tras constatar que el legislador estatal no especifica lo que entiende por suelo urbanizable ni por suelo sectorizado, y que las leyes autonómicas designan los terrenos urbanizables con denominaciones diversas, el Alto Tribunal interpreta que el legislador estatal, en el artículo 7.2.b) controvertido, utilizó una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pudiera englobar a esta clase de inmuebles, excluyendo "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, y que el artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes, por el contrario, hay que entender 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. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico".

Prosigue la esclarecedora sentencia sentando que "no puede desconocerse que el régimen jurídico del derecho de propiedad configurado por la norma urbanística incide sobre la regulación tributaria y, en concreto, en la formación del Catastro y en cómo se determina el valor catastral de cada una de las parcelas que se incluyen en ese registro. De esta interrelación deriva la necesidad de que, por un lado, la descripción catastral atienda, entre otras cosas, a las características físicas, económicas y jurídicas de los bienes, a su uso o destino, a la clase de cultivo o su aprovechamiento (art. 3 del TRLCI) y, por otro lado, que la determinación del valor catastral tenga en cuenta, entre otros criterios, la localización del inmueble o las circunstancias urbanísticas que afectan al suelo (art. 23 del mismo texto), proclamando, por su parte, el art. 11 la obligatoriedad de incorporar los bienes inmuebles en el Catastro, así como las alteraciones de sus características con el designio de que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad".

Concluye el Tribunal Supremo que "la homogeneidad en la hermenéutica de los designios del artículo 7 del TRLCI exige acudir, en caso de duda, a los criterios dimanantes del TRLS, evitando las incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica".

Hay que acudir, pues, a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, derogatoria de la Ley 6/1998 de 13 de abril y, en la actualidad, a su Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio. Esta ley eliminó la anterior distinción del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, reduciéndola a suelo en situación de urbanizado y en situación de rural; modificando también la metodología de valoración del suelo en base al criterio de la situación física del terreno, y suprimiendo con ello las expectativas que los diversos operadores económicos y usuarios pudieran tener del resultado de las actuaciones urbanísticas, tanto previstas como en curso. Siguiendo al Tribunal Supremo, en el FJ 6 de la casación examinada, "hay que entender 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. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico".

TERCERO.- Aplicando la normativa y la jurisprudencia expuestas en el ordinal previo al caso concreto, a la vista de la prueba admitida y practicada sobre las características físicas, económicas y jurídicas del suelo, su uso y destino, la clase de cultivo -en su caso- o su aprovechamiento, ha lugar a observar que, si bien a fecha de la notificación de valor catastral impugnada existía Plan General de Ordenación Urbana vigente, y las parcelas del recurrente estaban clasificadas como suelo urbanizable, no existía ordenación pormenorizada de los sectores delimitados, ni Plan Parcial aprobado. Lo cual lleva a la necesidad de atender a la realidad de la evolución urbanística a la vista de las pruebas admitidas y practicadas: principalmente la certificación municipal de fecha 14 de enero de 2015, sobre la inexistencia de Planes Parciales.

Nos encontramos, pues, ante suelo que, aunque sectorizado, precisa posteriores tramites de ordenación, habiendo quedado su desarrollo urbanístico pospuesto para el futuro.”

Con posterioridad, más reciente, el Tribunal Supremo ha concretado su doctrina en la Sentencia 628/2019, de 14 mayo (Rec. Casación 3457/2017), donde se hace referencia y disecciona otras anteriores sobre la misma materia:

“SEGUNDO. Los pronunciamientos de la *sentencia de 30 de mayo de 2014 de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo* y la nueva redacción del *artículo 7.2.b) de la Ley del Catastro Inmobiliario*.

1. La *sentencia de 26 de marzo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura*, interpretó, para resolver un supuesto referido a la valoración catastral de un determinado bien, el art. 7.2.b) del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en la redacción anterior a la reforma operada por Ley 13/2015, de 24 de junio, 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".

Y la sentencia llega a la siguiente conclusión, derivada del tenor del precepto transcrito:

"... solo 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 serán "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".

2. La *sentencia de 30 de mayo de 2014 de este Tribunal Supremo* (recurso de casación en interés de la Ley núm. 2362/2013) avala la anterior interpretación y, 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, 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 *va/ores* catastrales a los cambios en las circunstancias urbanísticas de los inmuebles, sin necesidad de aprobar nuevas Ponencias".

Y son proposiciones esenciales de aquella sentencia las siguientes:

a) 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.

b) 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.

c) 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, 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.

3. Como consecuencia de tal pronunciamiento, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario fue modificado por la *Ley 13/2015, de 24 de junio, de forma que el artículo 7.2.b)* dispone ahora que tendrán la consideración de bienes inmuebles urbanos:

"Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable".

4. En la Ley que da nueva redacción a dicho precepto se modifica también la *disposición transitoria séptima de la Ley del Catastro* que, al objeto de determinar cómo ha de aplicarse el nuevo artículo 7.2.b), dispone literalmente lo siguiente:

"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.

Los inmuebles rústicos que a la entrada en vigor de 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, se encuentren en la situación prevista en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda*, se podrán valorar de acuerdo con los criterios contenidos en dicho apartado a través del procedimiento simplificado de valoración colectiva previsto en la letra h) 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".

TERCERO. Referencia obligada a nuestras recientes sentencias núms. 196/2019, de 19 de febrero (recurso de casación núm. 128/2016),

273/2019, de 4 de marzo (recurso de casación núm. 11/2017) y 443/2019, de 2 de abril (recurso de casación núm. 2154/2017).

1. En las mencionadas sentencias hemos abordado y resuelto tres recursos de casación relacionados -aunque no idénticos- con el que ahora analizamos lo que, por elementales exigencias de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica, obliga ahora a recordar con las matizaciones necesarias en atención a las particularidades del objeto litigioso de este proceso.

2. En la segunda de esas sentencias recordamos la significación y el alcance que ha de darse a la dualidad o distinción, jurisprudencialmente establecida, entre "gestión catastral" y "gestión tributaria", que resulta de lo establecido en los *artículos 65 y 77 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; y en los *artículos 22 a 32 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario*, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

Y afirmamos literalmente lo siguiente:

"La lectura de todos esos preceptos revela que son actuaciones administrativas diferenciadas estas dos: (1) por una parte, la de determinación de los valores catastrales y, (2) por otra, la de liquidación de la deuda tributaria por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a cada ejercicio.

La determinación de los valores catastrales, según lo establecido en el *texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario de 2004, es competencia del Estado y se ejerce a través de la Dirección General del Catastro (artículo 4)*; consiste en un procedimiento en el que está establecida la previa elaboración y publicación de las Ponencias de Valores (artículo 26), así como la posterior determinación del valor catastral correspondiente a cada inmueble (artículo 22); y termina con la notificación a los titulares catastrales de los valores catastrales individualizados (artículo 29).

Asimismo, está dispuesta la posibilidad de impugnación económico-administrativa independiente, bien de la ponencia, bien del valor individualmente notificado, pero sin que tales reclamaciones económico-administrativas suspendan la ejecutoriedad de tales actos (artículos 26.4 y 29.6)

La liquidación corresponde a los Ayuntamientos, a quienes también corresponde la resolución de los recursos contra esta clase de actos (*art. 77 TR/LHL 2004*); y la base imponible de esa liquidación, según establece el *artículo 65 del TR/LHL 2004*, "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".

De lo anterior se deducen estas consecuencias:

1) La impugnación contra los valores catastrales ha de plantearse ante el Tribunal Económico-Administrativo y no ante el Ayuntamiento.

2) La impugnación de tales valores, mientras no recaiga resolución firme decidiendo el importe último en el que han de quedar fijados, y salvo que se haya obtenido la suspensión de su aplicación en las vías económico-administrativa o jurisdiccional, no impide a los Ayuntamientos liquidar con arreglo a ellos.

3) El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto, que viene constituida por el valor catastral, valor que es el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria, de manera que esta última empieza donde termina la gestión catastral.

4) La impugnación de la Liquidación debe plantearse ante el Ayuntamiento, y esta impugnación de la liquidación, en principio, no es cauce adecuado para combatir el valor catastral, ya que el fijado por el Estado a través de la Dirección General del Catastro vincula al Ayuntamiento y el conocimiento de su impugnación está reservado a la vía económico-administrativa.

La distinción que acaba de recordarse, entre "*gestión catastral y gestión tributaria*", y su alcance en los términos que han quedado expuestos, ha sido reiteradamente afirmada por la jurisprudencia de esta *Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (SSTS, entre otras, de 17 de septiembre y 19 de noviembre de 2003, dictadas en los recursos de casación 9444/1998 y 6017/1998)*".

3. Y, en cuanto a la determinación de los casos en los que, de manera excepcional a lo que comporta aquella dualidad, es posible impugnar los valores catastrales (o, como aquí sucede, la clasificación catastral) con ocasión de la impugnación planteada frente a la liquidación tributaria, dijimos en aquellas sentencias que ese esquema dual (y la consecuencia que le es inherente de la inviabilidad de que el valor catastral pueda ser combatido con ocasión de la impugnación que sea deducida frente a la liquidación que por IBI haya sido girada y exigida por el correspondiente Ayuntamiento) tiene sentido y justificación cuando el resultado final de la fase de gestión catastral ha sido notificado debidamente al titular catastral del inmueble y, además, no consta la existencia de disfunción alguna que pueda tener incidencia invalidante en esa valoración.

Sin embargo, sí deberá permitirse la posibilidad de combatir el valor catastral mediante la impugnación dirigida directamente contra la liquidación, en primer lugar, cuando en la fase de gestión catastral no haya tenido lugar la notificación individual del valor catastral pues, en tales casos, es evidente que la inactividad o disfunción catastral no puede perjudicar los derechos impugnatorios que, con carácter previo a la liquidación, asisten a ese titular frente a los actos catastrales que han de condicionar tal liquidación.

Y también cabría aquella impugnación en sede municipal, según hemos afirmado, cuando concurren disfunciones semejantes a la anterior,

en casos excepcionales y constatados de manera rigurosa y singularizada, supuestos que podrán también justificar la impugnación de los actos catastrales con ocasión de atacarse la liquidación tributaria.

Dijimos, en efecto, en aquellas sentencias lo siguiente:

"El dato esencial para constatar tales casos estará constituido por la constancia de hechos sobrevenidos a la valoración catastral determinante de la liquidación litigiosa que evidencien su invalidez, siempre que se vean acompañados de estas circunstancias: (i) que las razones de esa invalidez hayan sido reconocidas por resoluciones de los órganos catastrales o económicos-administrativos, o por resoluciones judiciales, para casos de sustancial similitud; (ii) que el interesado las haya hecho valer para su situación individual ante los órganos catastrales o económicos-administrativos y no haya recibido respuesta dentro del plazo que legal o reglamentariamente resulten de aplicación, colocándolo en una situación de tener que soportar una dilación que resulte grave para sus intereses económicos

4. A tenor de los expresados fundamentos, dimos respuesta a la cuestión con **interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia** que se indicaba en los autos de admisión de estos tres recursos y que consistía en

"Determinar si, con ocasión de la impugnación de liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y para obtener su anulación, el sujeto pasivo puede discutir la calificación (y la consiguiente valoración) catastral de su inmueble, cuando no lo hizo (o haciéndolo dejó que alcanzara firmeza) al tiempo en que le fue notificado individualmente el valor catastral del bien inmueble sujeto a tributación por dicho impuesto".

Y lo hicimos afirmando que en aquellos supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas carece de amparo jurídico permitir que se liquide un tributo (o que no se pueda anular el ya liquidado) por la sola circunstancia de que el órgano competente para fijar los valores catastrales no sea el ayuntamiento. Concretamente:

"Ante estas situaciones excepcionales (...), 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 derivadas 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, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto.

Por consiguiente, la cuestión que nos suscita el auto de admisión debe responderse en los siguientes términos: **los artículos 65 y 77.1. y 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004 y el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, deben ser interpretados en el sentido de que los mismos no se oponen ni obstan a que, recurriéndose liquidaciones por IBI y para obtener su anulación, en supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas, análogas o similares a las descritas anteriormente (modificación por sentencia firme de la clasificación urbanística del suelo afectado), el sujeto pasivo pueda discutir la valoración catastral del inmueble, base imponible del impuesto, incluso en los casos en los que tal valoración catastral ha ganado firmeza en vía administrativa.**

CUARTO. Las importantes diferencias que presenta este recurso con los resueltos en las sentencias mencionadas en el fundamento anterior.

1. A diferencia de lo que acontece en el proceso que nos ocupa (en el que se pretende la nulidad de pleno derecho de cuatro liquidaciones tributarias firmes), en los asuntos resueltos en las tres sentencias que acabamos de mencionar los contribuyentes habían impugnado en plazo las liquidaciones tributarias giradas por el ayuntamiento de Badajoz en concepto de IBI por la razón esencial de que en esas mismas liquidaciones se valoraban los inmuebles afectados como urbanos -a tenor de su clasificación catastral- cuando, en realidad, no tenían esa naturaleza.

2. En los correspondientes autos de admisión de los recursos de casación de esos tres procedimientos, se entendió que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión:

"Determinar si, con ocasión de la impugnación de liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y para obtener su anulación, el sujeto pasivo puede discutir la calificación (y la consiguiente valoración) catastral de su inmueble, cuando no lo hizo (o haciéndolo dejó que alcanzara firmeza) al tiempo en que le fue notificado individualmente el valor catastral del bien inmueble sujeto a tributación por dicho impuesto".

3. En el supuesto que ahora analizamos, como señalamos más arriba, la pretensión ejercitada por el contribuyente (REYAL URBIS, S.A.) ante el Juzgado de Albacete era otra: que se declarase la nulidad de las liquidaciones firmes del IBI de cuatro ejercicios giradas a dicha entidad y abonadas en período voluntario por la interesada por entender que - al valorar el inmueble afectado como si fuera urbano, cuando es rústico- tales actos tributarios incurrieran en los

motivos de nulidad de las *letras a) y e) del art. 217.1 de la Ley General Tributaria* .

4. Y, por eso, el auto de admisión dictado en el presente recurso de casación presenta un contenido diferente al de los otros tres de continua cita, pues -ahora- las cuestiones que deben aclararse están íntimamente relacionadas con el carácter firme de los actos tributarios que se impugnan. Se dice, en efecto, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia los siguientes extremos:

"a) Dilucidar si, ante la ausencia de aprobación del instrumento urbanístico, el suelo pasa a tener automáticamente naturaleza rústica en virtud del *artículo 7.2.b) del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario* , obligando al Ayuntamiento a realizar una revisión retroactiva de las liquidaciones ya giradas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para así devolver las cantidades que fueron indebidamente ingresadas por el contribuyente, que fueron liquidadas por el ente municipal en consonancia con la anterior calificación catastral.

b) En caso afirmativo a la cuestión anterior, esclarecer si la revisión de las liquidaciones del citado impuesto debe realizarse de oficio por la Administración tributaria o a instancia de parte".

5. En definitiva, mientras que en aquellos recursos no se impugnaron en la instancia liquidaciones de IBI *firmes* -como ahora sucede-, ni, por tanto, se planteó si tal firmeza obligaba o no a la hacienda municipal a revisar retroactivamente las liquidaciones ya giradas, en el supuesto que ahora analizamos la cuestión está relacionada, cabalmente, con la eventual nulidad de los actos tributarios firmes como consecuencia de una jurisprudencia que ha establecido que, a efectos catastrales, los suelos urbanizables sin planeamiento de desarrollo detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica.

Dicho de otro modo, lo que debe aquí dilucidarse es algo distinto de lo analizado en aquellos tres pronunciamientos, concretamente si la jurisprudencia emanada de *nuestra sentencia de 30 de mayo de 2014* determina que las liquidaciones firmes giradas sin tener en cuenta ese nuevo criterio incurren en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el *artículo 217 de la Ley General Tributaria*.

Y más específicamente, si ha de reputarse -como el recurrente en la instancia pretendió- que tales liquidaciones son nulas de pleno derecho por lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional - *artículo 217.1.a) de la Ley General Tributaria* - o por haber sido dictadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados -*artículo 217.1.e) de la Ley General Tributaria*-.

6. Es cierto que el juzgado *a quo* estimó el recurso contencioso-administrativo sin tener en cuenta que el mismo se dirigía frente a liquidaciones firmes y sin analizar, por tanto, si concurrían o no los supuestos de nulidad alegados por el demandante.

Pero el recto entendimiento del presente recurso de casación, teniendo en cuenta -además- el auto de admisión, obliga a abordar con carácter previo esa cuestión, por la razón esencial de que la misma es la verdaderamente relevante para resolver el litigio.

En otras palabras, lo primero que debe determinarse es si la *circunstancia excepcional* (por seguir con la terminología contenida en aquellas tres sentencias) consistente en la sobrevenida alteración de la clasificación jurídica del inmueble -al tener que ser considerado rústico en lugar de urbano- integra alguno de los supuestos de nulidad radical aducidos por el contribuyente que permiten enervar la firmeza de las liquidaciones anteriores y, por tanto, reconocer el derecho del interesado a la devolución de los ingresos indebidamente exigidos.

QUINTO. Análisis de los supuestos de nulidad de pleno derecho invocados por el contribuyente.

1. En relación con la revisión de los actos tributarios firmes y las potestades del órgano judicial para acordarla, hemos sentado una doctrina reiterada que puede resumirse en los siguientes términos:

a) El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos (los expresados en el *apartado 1 del artículo 217 LGT*), expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico (*sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018, dictada en el recurso de casación núm. 122/2016*).

b) Tal procedimiento sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical, lo que obliga a analizar la concurrencia de aquellos motivos tasados "con talante restrictivo" (*sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2013, dictada en el recurso de casación núm. 6165/2011*).

c) La acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto tributario firme, sino solo aquellas que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena, previsto en el *artículo 217 de la Ley General Tributaria*, de manera que -dada la previa inacción del interesado, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente- "la revisión de oficio no es remedio para pretender la invalidez de actos anulables, sino solo para revisar actos nulos de pleno derecho" (*sentencia de 14 de abril de 2010, dictada en el recurso de casación núm. 3533/2007*).

2. La nulidad radical amparada en el *artículo 217.1.a) de la Ley General Tributaria* se hizo descansar por el demandante en la instancia en la vulneración -por las liquidaciones tributarias firmes- de tres derechos fundamentales, concretamente los previstos en los *artículos 24, 14 y 31.1 de la Constitución* .

Tal pretensión debe ser rechazada por las siguientes razones:

2.1. La invocación del *artículo 24 CE* se efectúa de una forma absolutamente genérica, al punto de que la única justificación que se ofrece para constatar su supuesta infracción está constituida por la sola circunstancia de que las liquidaciones "califican los bienes como de naturaleza urbana (...) sin dar ninguna motivación al respecto, generando indefensión".

No puede olvidarse que es reiterada la jurisprudencia que señala que tratándose de actos administrativos, como son las liquidaciones tributarias, el derecho fundamental reconocido en el *artículo 24 de la Constitución* solo opera en relación a los que tengan contenido sancionador, lo que no concurre en las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Además, y aunque admitiéramos a efectos dialécticos la posibilidad de la alegación de tal precepto, el déficit de motivación que se imputa a las liquidaciones solo integraría un supuesto de nulidad radical si pudiera identificarse que esa falta de justificación ha causado al interesado una verdadera, cierta y efectiva indefensión material, extremo que se hace descansar por el interesado en una sola frase: se le ha causado indefensión al no motivar el carácter urbano de su parcela "considerando que se han estado pagando unas liquidaciones de IBI en base a una calificación de los terrenos como urbanos, aun cuando no existe un planeamiento de desarrollo urbanístico aprobado".

Es evidente que con tan escueta afirmación no se ofrecen al tribunal elementos de juicio que permitan analizar, mínimamente, si la alegada indefensión se ha producido.

En cualquier caso, ni siquiera puede afirmarse que las liquidaciones firmes cuya revisión se pretende sean inmotivadas: la hacienda municipal giró las cuotas correspondientes de IBI de los ejercicios 2011, 2012, 2013 y 2014 dando cumplimiento estricto a la normativa vigente, esto es, ejercitando su potestad liquidadora en función de los valores catastrales determinados por el órgano competente (la Dirección General del Catastro), que es la que encargada de (i) elaborar y publicar las Ponencias de Valores, (ii) determinar el valor catastral correspondiente a cada inmueble y (iii) notificar a los titulares catastrales los valores individualizados.

A ello debe añadirse, que en el momento en que se giran esas liquidaciones, no existía la jurisprudencia que ahora conocemos -por ser posterior a aquellos actos- en relación con la necesidad de que los terrenos urbanos precisen del correspondiente desarrollo urbanístico que aquí no concurría. Es más: la normativa entonces vigente -constituida por el *artículo 7.2*

de la Ley del Catastro - no recogía tal requisito de desarrollo o programación, pues éste solo se impuso legalmente con ocasión de la reforma de 2015.

En definitiva, no había razón alguna que exigiera al ayuntamiento, en la fecha en la que se dictaron las liquidaciones tributarias firmes, motivar o justificar que el inmueble afectado tenía el carácter de urbano.

2.2. La alegación del principio de igualdad (*artículo 14 CE*) es también enormemente vaga y, desde luego, no permite su acogimiento.

Se limita la parte, en efecto, a afirmar que se ha vulnerado aquel derecho fundamental por cuanto, al valorarse bienes rústicos como bienes urbanos, "se producen desigualdades impositivas entre aquellos sujetos pasivos a los que la Dirección General del Catastro ha valorado correctamente sus fincas como rústicas".

Planteado en esos términos, el derecho de igualdad valdría para justificar cualquier invalidez de los actos administrativos, máxime aquellos de contenido económico, pues cualquier error de la Administración Tributaria -en la tesis de la parte recurrida- *discriminaría* al afectado en relación con aquellos en los que aquella administración ha actuado con acierto.

De todos modos, no está de más recordar que la interpretación del *artículo 7.2 de la Ley del Catastro*, en el momento en el que se giraron las liquidaciones firmes, era, en general, coincidente en relación con la innecesariedad de que los terrenos contaran con un desarrollo urbanístico para ser calificados como urbanos. Como señalamos más arriba, solo la jurisprudencia posterior (representada por *nuestra sentencia de 30 de mayo de 2014*) y la modificación legislativa efectuada a consecuencia de esa jurisprudencia, provocó la modificación de aquella interpretación en el sentido de exigir la previa aprobación del instrumento urbanístico adecuado para la ordenación detallada del inmueble.

2.3. Finalmente, la vulneración del principio de capacidad económica no tiene encaje en el *artículo 217.1.a) de la Ley General Tributaria*, pues tal principio -reconocido en el *artículo 31.1 de la Constitución* -no constituye un derecho "susceptible de amparo constitucional", como tal precepto establece, al no estar reconocido en los *artículos 14 a 29 de la Constitución* (v. *artículos 53.2 de la Constitución* y *41.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*).

3. En el escrito de demanda, se defendió la nulidad radical de las liquidaciones firmes por considerar que las mismas habían sido dictadas "prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", de modo que concurriría el supuesto previsto en el *artículo 217.1.e) de la Ley General Tributaria*.

Es reiterada la jurisprudencia que declara que, para que concurra este supuesto, es necesario que se prescinda "total y absolutamente" del

procedimiento legalmente establecido, de suerte que no basta que se infrinja alguno de los trámites esenciales del procedimiento, pues la locución adverbial "total y absolutamente" recalca la necesidad de que se haya prescindido por entero o de un modo terminante del procedimiento fijado en la Ley, exigencia que se comprende por la trascendencia que comporta para la seguridad jurídica la invalidez radical del acto.

En el caso analizado, la justificación ofrecida por la representación procesal de REYAL URBIS en su escrito de demanda no solo es, nuevamente, escasa, sino que incurre en un grave error al imputar la infracción a un procedimiento distinto de aquel que dio lugar a las liquidaciones firmes que nos ocupan.

Afirmamos más arriba -y ahora reiteramos- que son actuaciones administrativas diferenciadas la de determinación de los valores catastrales (que compete al Estado) y la de liquidación de la deuda tributaria por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (que corresponde al municipio).

Resulta, por ello, inadmisibles atacar la liquidación firme de IBI girada por el ayuntamiento alegando exclusivamente que se ha prescindido del procedimiento legalmente previsto "al aprobar la Ponencia de Valores en el año 2005 y al efectuar las valoraciones individuales". Tal pretensión, obvio es decirlo, desconoce por completo la dualidad gestión catastral/gestión impositiva que constituye la base de nuestro sistema impositivo local en el tributo que nos ocupa (y en otros tributos municipales).

En definitiva, no puede aceptarse esta alegación de nulidad por la sencilla razón de que la grave infracción procedimental se imputa al camino recorrido para llegar a otras actuaciones administrativas (las llevadas a cabo por el órgano estatal competente) distintas de las liquidaciones firmes que nos ocupan (efectuadas por el ayuntamiento a tenor del procedimiento previsto en la Ley de Haciendas Locales).

Dicho en otros términos, el ayuntamiento de Albacete se atemperó estrictamente, al dictar sus liquidaciones de IBI, al procedimiento legalmente previsto, que no era otro que el de liquidar el impuesto, para lo cual tuvo en cuenta -como no podía ser de otro modo- la base imponible establecida en el *artículo 65 de la Ley de Haciendas Locales*, esto es, 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".

Además, se atuvo la mencionada Corporación al régimen transitorio previsto en Ley 13/2015, de 24 de junio, pues tuvo cuenta -como se dispone en dicha norma legal- la fecha de vigencia del procedimiento simplificado de valoración catastral incoado por el órgano competente del Catastro.

SEXTO. Criterio interpretativo de esta sentencia y resolución de las pretensiones deducidas en el recurso de casación.

1. Teniendo en cuenta los razonamientos expuestos, estamos en condiciones de dar respuesta a las cuestiones jurídicas que suscita el presente recurso, en el bien entendido que debemos hacerlo -forzosamente- a tenor de las circunstancias fácticas y jurídicas de este proceso y teniendo en cuenta las pretensiones en él deducidas.

Y el contenido interpretativo de esta sentencia, reformulando las cuestiones que el auto de admisión nos plantea, es el siguiente:

a) En el ámbito del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la revisión de liquidaciones firmes como consecuencia de la necesidad de que el suelo, para ser urbano, cuente con desarrollo urbanístico establecido por instrumento urbanístico apto (exigencia derivada de la jurisprudencia posterior a esas liquidaciones y de la modificación legal efectuada en su aplicación) debe efectuarse por los cauces establecidos en el Capítulo II del Título V de la Ley General Tributaria.

b) La circunstancia sobrevenida expuesta (derivada, insistimos, de la nueva jurisprudencia y de la reforma legal) no determina que las liquidaciones firmes de IBI giradas con anterioridad incurran en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el *artículo 217.1.a) y 217.1.e) de la Ley General Tributaria*, pues aquellos actos tributarios -al atenerse a la valoración catastral vigente- no han lesionado derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, ni han prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto.

2. No es posible, en el presente recurso, contestar a la cuestión que nos suscita el auto de admisión (determinar si el ayuntamiento está obligado -como consecuencia de la ausencia de aprobación del instrumento urbanístico- a realizar una revisión retroactiva de las liquidaciones ya giradas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para así devolver las cantidades ingresadas por el contribuyente en consonancia con la anterior calificación catastral). Y ello por las siguientes razones:

2.1. La primera y fundamental, porque la única pretensión ejercitada por el contribuyente se amparó en el *artículo 217.1 de la Ley General Tributaria*, esto es, interesó la declaración de nulidad de pleno derecho de las liquidaciones de IBI firmes por entender que concurrían dos supuestos de los recogidos en aquel precepto.

2.2. La segunda razón deriva de la anterior: cualquier consideración ajena a esa pretensión (como lo sería la de determinar si existe una obligación del ayuntamiento de revisar retroactivamente sus liquidaciones firmes al constatarse el carácter rústico de los terrenos) resultaría completamente irrelevante para resolver el litigio, alteraría el debate procesal (que debe descansar ineluctablemente en la pretensión ejercitada) e incorporaría al litigio, indebidamente, aspectos que se desviarían del verdadero objeto del proceso.

2.3. Por más que el nuevo régimen del recurso de casación obligue a la Sala sentenciadora de este Tribunal Supremo a fijar la interpretación de las

normas aplicables (*artículo 93.1 de la Ley de esta Jurisdicción*), esa labor hermenéutica no puede prescindir en modo alguno del objeto del litigio en los términos que derivan de la actuación administrativa recurrida y de las pretensiones ejercitadas por las partes.

2.4. Dar respuesta a esa pregunta, en fin, exigiría sentar doctrina sobre el alcance de otros eventuales procedimientos de revisión, previstos en la ley pero distintos del utilizado por el contribuyente para obtener la anulación de las liquidaciones firmes de IBI y la consiguiente devolución de ingresos indebidos. Y una interpretación de esa naturaleza solo es posible, insistimos, si la misma es necesaria o relevante para resolver el proceso y, además, si ha habido debate suficiente sobre la misma, lo que en el presente asunto -precisamente por ser innecesario para resolver- no ha tenido lugar.

3. Y la lógica consecuencia de lo expuesto no puede ser otra que la del acogimiento del recurso de casación interpuesto por la representación procesal del ayuntamiento de Albacete, con la consiguiente revocación de la sentencia recurrida y la declaración de ser conformes a derecho -por no concurrir los motivos de nulidad aducidos- los actos recurridos en la instancia.

Es así porque, sin concurrir los motivos de nulidad radical alegados por el contribuyente, y en los que sustentaba la pretensión ejercitada, no es posible anular las liquidaciones firmes giradas a dicho interesado y ordenar la devolución de ingresos indebidos.

Y ello, incluso en el caso -como el que aquí acontece- de que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo haya estimado el recurso declarando la nulidad de las liquidaciones firmes sin analizar siquiera la concurrencia en el caso de alguno de los supuestos previstos en el *artículo 217.1 de la Ley General Tributaria*, razón de más para revocar su sentencia en los términos expuestos.”

De la extensa cita jurisprudencial debemos extraer y resumir la doctrina fijada por el Tribunal Supremo. Así, destaca el Tribunal Supremo que la Disposición Transitoria Séptima de la Ley del Catastro Inmobiliario ordena a los **Ayuntamientos a suministrar a la Dirección General del Catastro información sobre los suelos que se encuentren afectados**; por otro lado, a pesar de la diferenciación entre gestión catastral, que le corresponde a la Dirección General del Catastro y gestión tributaria, que es competencia y corresponde a los ayuntamientos, no obstante, cuando no se haya notificado individualmente el valor catastral al contribuyente se podrá impugnar la nueva valoración a través de la impugnación de la liquidación; también como una segunda excepción, en determinados casos, entre los que figura la impugnación ante el ayuntamiento de la liquidación si este no rebate los argumentos sobre la naturaleza de los terrenos, es posible impugnar la valoración catastral a través del recurso contra la liquidación.

No está demás reiterar que entre la doctrina mencionada, se razona como argumento que resulta contrario a la constitución una interpretación rígida del sistema dual de gestión, catastral y tributario, destacando que: **“términos: los artículos 65 y 77.1. y 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004 y el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, deben ser interpretados en el sentido de que los mismos no se oponen ni obstan a que,**

recurriéndose liquidaciones por IBI y para obtener su anulación, en supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas, análogas o similares a las descritas anteriormente (modificación por sentencia firme de la clasificación urbanística del suelo afectado), el sujeto pasivo pueda discutir la valoración catastral del inmueble, base imponible del impuesto, incluso en los casos en los que tal valoración catastral ha ganado firmeza en vía administrativa.”

CUARTO.- Procede analizar, a continuación, la prueba aportada por las partes en el presente recurso. Así por la sociedad recurrente se afirma que no le fue notificada la valoración catastral, y del mismo modo, que los terrenos que se clasifican urbanísticamente como urbanos son en la realidad rústicos, por carecer de toda urbanización y servicios. También se alega que a la vista de la sentencia del TS de 30 de mayo de 2014 se solicitó del ayuntamiento la regularización y revisión de los valores catastrales el 3 y 29 de marzo de 2016, reiterándose el 27 de noviembre de 2017.

Por su parte el ayuntamiento sostiene y así viene expresado en un informe técnico que el suelo incluido en unidades de ejecución equivale al suelo urbano no consolidado, sin que hasta la fecha no se haya iniciado el desarrollo urbanístico.

Pues bien, la prueba admitida y practicada arroja el siguiente resultado. La Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid contesta al requerimiento que cada administración informa sobre sus tributos, no pudiendo suministrar información sobre el valor de los bienes a efectos de tributos locales, pone en evidencia la respuesta que un mismo bien inmueble puede ser valorado de forma distinta por cada una de las administraciones territoriales tributarias, lo que ya de por sí resulta paradójico. Por lo que respecta a la Consejería de ordenación del territorio de la comunidad de Madrid, respecto de la UE-.... se advierte que ***“Salvo en su parte más oriental donde parece localizarse algún tipo de actividad, no se aprecia ningún indicio de desarrollo del ámbito.”*** ... ***“Conforme a la ficha, el ámbito debe desarrollarse a través del Plan Especial mediante el sistema de compensación.”***

Es importante destacar que se acordó requerir al propio ayuntamiento demandado certificación sobre “si existe en la actualidad algún Plan Parcial, Estudio de Detalle, Plan de Reforma Interior o cualquier instrumento de desarrollo urbanístico aprobado y en vigor sobre la unidad de Ejecución", pero el ayuntamiento no ha contestado a dicho requerimiento.

En definitiva, se comprueba que los terrenos calificados por el PGOU de Arganda como suelo urbano, se encuentran en la realidad pendientes de desarrollar, teniendo –según fotografías- el aspecto de campo, debiéndose ser considerados como rural a efectos de valoración catastral. Para poder ser considerados como urbanos o urbanizados a efectos catastrales y del IBI precisan de la aprobación de un instrumento de planeamiento, que les permita ejecutar las obras de urbanización, que no existen. Aunque la revisión catastral se debió solicitar en la Gerencia regional del catastro, la recurrente plantea la revisión de valores en el propio ayuntamiento que no responde en principio y luego desestima en reposición.

QUINTO.- Nos queda por examinar los efectos temporales de un pronunciamiento favorable del recurso. Así debemos tener presente que se solicita en la demanda que se condene al ayuntamiento de Arganda a iniciar el proceso de regularización y a presentar en la Gerencia del Catastro solicitud de revalorización; pero también se solicita que con carácter retroactivo se declare la nulidad de los recibos de IBI girados desde entonces.

En relación con esta última pretensión, resulta que el devengo del IBI se produce el 1 de enero de cada ejercicio, y que la sociedad recurrente solicita, por primera vez ante el ayuntamiento la revisión del IBI el 3 de marzo de 2016. En consecuencia, no puede ser revisado el IBI del año 2016.

SEXTO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, no procede hacer declaración sobre las costas, por tratarse de una cuestión no exenta de controversia legal y probatoria.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre de S.M. el Rey y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, emanada del pueblo español, me concede la Constitución.

FALLO

Que, debo estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo POR número 151/2018, interpuesto por la representación procesal de la sociedad INMOBUILT SL, contra el Decreto de Alcaldía 2015003539, de 13 de diciembre de 2017, del ayuntamiento de, actuación que se anula por no ser conforme a derecho, declarando el deber de revisar el IBI correspondiente al año 2017, así como proceder a revisar la valoración catastral de las parcelas de conformidad con la naturaleza real de las mismas, teniendo en consideración que tienen pendiente el desarrollo urbanístico. Todo ello sin declaración sobre las costas.

Contra la presente resolución que es firme no cabe formular RECURSO ordinario.

Así, por ésta mi Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, llevándose el original al libro de su razón, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.