

**BASE DE DATOS NORMACEF FISCAL Y CONTABLE**

Referencia: NFJ058666

**TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL**

Resolución de 11 de junio de 2015

Vocalía 7.<sup>a</sup>

R.G. 4726/2012

**SUMARIO:**

**IBI. Naturaleza y hecho imponible.** Para clasificar como urbanos, al amparo de lo previsto en el art. 7.2.b) del RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario), aquellos bienes inmuebles cuyo suelo sea urbanizable sectorizado o delimitado según el planeamiento urbanístico, resulta exigible que se haya aprobado el instrumento de ordenación que establezca las determinaciones para su desarrollo. En el caso de Castilla la Mancha, la naturaleza jurídica de los Programas de Actuación Urbanizadora no es la de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sino la de instrumentos de ejecución del planeamiento, siendo la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbanizable que no se hubiera establecido ya en los Planes de Ordenación Municipal objeto de los Planes Parciales. **(Criterio 1 de 1)**

**PRECEPTOS:**

RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario), arts. 7, 25 y 27.  
RD 1020/1993 (Normas Técnicas de Valoración), Normas 7, 20, 22 y 23 del anexo.  
Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 62.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, en fecha 11 de junio de 2015 y en la reclamación económico-administrativa que, en única instancia, pende de resolución en este Tribunal Central, interpuesta por D. Vx, en nombre y representación de **SAM, S.A.**, con **NIF...** y domicilio a efectos de notificaciones en ... (Toledo), calle ... , contra la resolución de la Directora General del Catastro de 16 de mayo de 2012 por la que se aprobó la ponencia de valores total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Talavera de la Reina.

**ANTECEDENTES DE HECHO****Primero.**

En el Boletín Oficial de la Provincia de Toledo del día 17 de mayo de 2012, se insertó el anuncio de la Gerencia Regional del Catastro de Castilla-La Mancha, por el que se hacía pública la resolución de la Directora General del Catastro de 16 de mayo de 2012, por la que se aprobaba la ponencia de valores total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Talavera de la Reina, señalando que la indicada ponencia se encontraba expuesta al público durante el plazo de quince días hábiles en la mencionada Gerencia, plaza Buzones núm. 6, de Toledo, pudiendo ser impugnada mediante recurso de reposición o reclamación económico-administrativa en el plazo de un mes a partir del día siguiente a aquel en que finalizase la exposición pública, sin que ambos pudiesen simultanearse.

**Segundo.**

Contra la indicada resolución se interpuso la presente reclamación el 29 de junio de 2012 en la que, en síntesis, se alega:

1º Que mediante escrito fechado el día 22 de mayo de 2012 (documento nº 1), la entidad APV, SL solicitó de la Gerencia Regional del Catastro de Castilla-La Mancha que facilitara, entre otros documentos el estudio de mercado inmobiliario que hubiera servido de base para la redacción de la ponencia, lo que no se facilitó ni, ahora, se ha incorporado al expediente.

2º Que la importancia del estudio de mercado resulta obvia ante la exigencia del artículo 23 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que obliga a considerar las circunstancias y valores de mercado para determinar el valor catastral, teniendo como finalidad comprobar sobre un número significativo de fincas la relación de valores catastrales con los de mercado; que así es reconocido por una continua y pacífica doctrina jurisprudencial, con cita al respecto de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 19 de febrero

de 2010, que mantiene que el primer paso del que parte la determinación del valor catastral son los estudios de mercado, que no solo deben estar, sino que físicamente constituyen documentos que deben acompañar a la ponencia de valores.

3º Que la ausencia de estudio de mercado priva de justificación a la ponencia de valores, que así incumple, ella y también el acuerdo que la aprobó, los requisitos de determinación y motivación que respecto de todo acto administrativo exigen los artículos 53 y 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tal como ha sido reconocido por la doctrina de nuestros tribunales, de la que es buena muestra la ya añeja sentencia de 23-04-1990 del Tribunal Supremo que transcribe parcialmente; que, en consecuencia, la ausencia de motivación convierte la actuación de la Administración en arbitraria o carente de razón, y por ello, revisable o corregible en el sentido de anularla; y que en el presente caso se ha formulado y aprobado una ponencia de valores sin el sustento del previo estudio de mercado, infringiendo así la norma que impone su realización y sustrayendo del conocimiento de los interesados las razones pormenorizadas que justifican la acción de la Administración, formulando y aprobando la ponencia, a fin de ejercitar con plenitud, y por tanto seguridad, su derecho a discrepar.

4º Que la ponencia de valores de Talavera cumple con la obligación de delimitar el territorio en polígonos o zonas de valor, tal como se exige por la norma 7 del Real Decreto 1020/1993, si bien se limita a señalar que se ha procedido a ello relacionando únicamente los polígonos, sin que se haya hecho el mínimo y somero análisis para justificar la concurrencia de circunstancias de homogeneización en los distintos bienes que integran el mismo polígono o zona, conforme a los criterios de la señalada norma 7, de lo cual se infiere que la ponencia resulta ser inmotivada y, por tanto, arbitraria e injustificada, por lo que debe ser declarada nula, como también el acuerdo que la aprobó con tales carencias.

5º Que existe en la ponencia un catálogo, llamado de edificios y construcciones de carácter urbano, pero no de Talavera de la Reina, sino de la provincia de Toledo. Y con el añadido de que, si bien se recogen en él datos y descripciones de 47 edificios, la mayoría son de la ciudad de Toledo, algunos pocos de otras localidades de la provincia y solo 4 de Talavera de la Reina que es la ciudad cuyo término municipal se pretende valorar y que tiene unas circunstancias urbanísticas, sociales y económicas incomparables con las de Toledo. Por ello, también se opone otro vicio más de inmotivación, indeterminación y arbitrariedad, al haber quedado injustificada la valoración que de los edificios y construcciones se contiene en la ponencia al referirse a un ámbito territorial distinto.

6º Que son obvias las diferencias existentes entre los años 2005 (año en que se fijó el módulo M en la cantidad de 1.000 €/m<sup>2</sup>) y 2012 (año de la ponencia) que inciden muy especialmente en el valor del producto inmobiliario; y pese a ello, se sigue utilizando un módulo M que fue establecido bajo situaciones y perspectivas diferentes, lo que hace que los valores resultantes de la aplicación de dicha magnitud (M) sean impropios para referenciar actualmente el valor del producto, su consideración catastral y la limitación de que no sea superior al de mercado.

7º Que el procedimiento de valoración colectiva en el que se encuadra la ponencia de valores se justifica en la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento general (POM) para el término municipal de Talavera de la Reina, planeamiento nulo de pleno derecho y, por tanto, inhábil para desencadenar un proceso de valoración como éste, entendiendo su clasificación de suelo inválida y, en consecuencia, también la ponencia de valores “que ha considerado como urbano, a efectos catastrales, todo el territorio municipal que aquél instrumento urbanístico clasificó como urbanizable”.

8º Que el POM vigente fue aprobado definitivamente el día 3 de febrero de 2011 y publicado íntegramente el 8 de marzo del mismo año; que en él se clasifica ex novo suelo suficiente para acoger 54.310 nuevas viviendas; suelo “que, por su clasificación como nuevo urbanizable, se ha incorporado al Catastro y a la ponencia de valores, también ex novo y desde su anterior situación rural, como urbano”; que la lectura de su Memoria Justificativa (documento nº 2) y de su Memoria Informativa (documento nº 3) dan idea de la insostenibilidad del modelo propuesto de desarrollo urbanístico elegido por el Plan para la ciudad de Talavera de la Reina; y que resulta incomprensible que dicho instrumento haya sido admitido como desencadenante de un procedimiento masivo de valoración de todo el término municipal, “aceptando la valoración como urbanos de una gran superficie del territorio de naturaleza y destino exclusivamente rural y que no es previsible que en muchísimos años se incorporen al proceso de transformación o desarrollo urbanístico.”.

9º Que, en cualquier caso, el POM infringe los artículos 24 y 37 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (TRLAUTAU), aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, y los artículos 19 y 136 del Reglamento de Planeamiento de dicha Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 248/2008, que establecen una previsión general de expansión urbana para doce años y que ordenan que, en ningún caso, podrán aprobarse definitivamente los Planes que incurran en infracción de una disposición legal general o autonómica; y que tales infracciones producen efectos ex tunc y, en consecuencia, conllevan su invalidez desde el principio. Que, en definitiva, la ponencia de valores impugnada se fundamenta en un instrumento urbanístico que es nulo de pleno derecho, siendo nula de pleno derecho, así como el acuerdo que la aprobó, debiendo ser anulados.

10º Que no hay posibilidad alguna de que se cumpla la previsión del POM de que por Talavera de la Reina discurra alguna vez el tren de alta velocidad, al menos en un plazo razonablemente previsible, pues ni siquiera el trayecto ferroviario actual forma parte de la Red Ferroviaria de Interés General a la que se refiere el R.D.L. 4/2013, de 22 de febrero; y que si bien el artículo 7 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario entiende por suelo de naturaleza urbana, no solo el clasificado como urbano, sino también el que tenga la consideración de urbanizable, porque los instrumentos de ordenación prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, no es previsible que en un futuro próximo la totalidad o al menos gran parte del suelo declarado urbanizable ex novo por el POM llegue a tener la condición de suelo urbanizado. Que en el Real Decreto Legislativo 2/2008 (Ley del Suelo), de ámbito estatal y de fecha posterior a otros de igual ámbito, solamente se prevén dos situaciones de suelo: rural o urbanizado, y que por ello es de aplicación preferente al caso sobre cualquier otra norma. Que, en conclusión, nunca debieron ser valorados como urbanos los nuevos terrenos clasificados por el POM como urbanizables. Y en cualquier caso, dado que su destino es exclusivamente rural así debe valorarse mientras no se culmine la correspondiente actuación de urbanización. Actuación urbanizadora que, a su juicio, en el término municipal de Talavera de la Reina, y por prescripción del POM, está prácticamente impedida para el suelo clasificado ex novo como urbanizable (ni siquiera se puede promover un PAU), según desprende de la respuesta a la consulta urbanística que se acompaña como documento nº 4 en la que se hace constar que el Suelo Urbanizable de las parcelas 8, 9, 16, 23 y 24 del Polígono 8 se encuentra incluido en Sectores señalados dentro de la Fase 3 cuyo desarrollo se regula en el artículo 16 de las Normas Urbanísticas del POM.

Y 11º Que a la vista de todo lo anterior, parece claro que la ponencia de valores sigue un camino distinto al del legislador, pues, ateniéndose exclusivamente a la clasificación del suelo, desconoce sorprendentemente la evolución capital sobre la que se fundamenta la ley, desconoce que la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento no es necesaria para fijar los criterios de valoración del suelo y, por ello, fomenta las prácticas especulativas contra las que debe luchar toda Administración por imperativo constitucional, ya que al realizar la valoración que formula incorpora expectativas de revalorización mucho antes de que se realicen las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas; y que todo ello es claro a la vista del estudio de mercado que se acompaña como documento nº 5 del que resulta un valor base, comprensivo del suelo y de la construcción, de 858,35 €/m<sup>2</sup>, valor que se encuentra muy alejado del manejo por la ponencia de valores y, sin embargo, cercano a los datos estadísticos que públicamente se ofrecen sobre el nivel de precios alcanzado por la vivienda por causa de la actual crisis.

Termina el escrito solicitando se tengan por formuladas las alegaciones a las que el mismo se refiere; y se dicte resolución por la que se revoque y deje sin efecto ni valor alguno, la resolución de la Directora General del Catastro impugnada, así como la ponencia de valores que aprobó para el municipio de Talavera de la Reina.

### **Tercero.**

Con fecha 3 de febrero de 2015 la Secretaría General de este Tribunal le requirió que acreditara la titularidad de algún inmueble en el ámbito de aplicación de la ponencia de valores impugnada y, con el fin de subsanar el defecto advertido, en escrito certificado el 2 de marzo siguiente presentó una copia del recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente al ejercicio 2011, en el que figura como sujeto pasivo, en relación con el inmueble de referencia catastral ....

### **Cuarto.**

Forman parte del expediente de gestión remitido por el Centro Directivo copia de los siguientes documentos:

1. Solicitud de informe dirigido al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Talavera de la Reina.
2. Informe favorable a la ponencia de valores emitido por dicho Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.2 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
3. Certificado del Secretario de la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria por la que se acredita que en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2012, se aprobaron los módulos básicos de suelo y construcción del municipio de Talavera de la Reina (MBR3 = 800 €/m<sup>2</sup> y MBC2 = 650 €/m<sup>2</sup>), a partir de las propuestas y estudios previos elaborados por la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria a los que se han realizado los ajustes necesarios para garantizar la debida equidad.
4. Diligencia de coordinación por la que el ponente de la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria de Castilla La Mancha hace constar que en el acta de la sesión de 12 de abril de 2012 se refleja que se acordó **que la ponencia de valores de Talavera de la Reina se había redactado con sujeción a lo dispuesto en el Real Decreto 1020/1993** y a los criterios de coordinación establecidos por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria en su sesión de 28 de marzo de 2012.

5. Boletín Oficial de la provincia de Toledo en el que se publicó el anuncio de la apertura del trámite de audiencia previa correspondiente al procedimiento de aprobación de la ponencia de valores.
6. Documento definitivo de la ponencia de valores.
7. Análisis y conclusiones del estudio de mercado.
8. Catálogo de tipologías constructivas.
9. Cartografía catastral del término municipal de Talavera de la Reina.
10. Resolución de la Directora General del Catastro de 16 de mayo de 2012, por la que se aprueba la ponencia de valores total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Talavera de la Reina.
11. Boletín Oficial de la provincia de Toledo en el que se publicó la resolución de aprobación de la ponencia de valores y del que publicó su rectificación de errores.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero.**

Concurren los requisitos de competencia, legitimación, plazo y cuantía (indeterminada), establecidos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que son presupuesto para la admisión a trámite de la presente reclamación en la que la única cuestión suscitada es si la resolución impugnada adolece de vicio o defecto determinante de la anulación que se postula.

### **Segundo.**

La elaboración de las ponencias de valores, de conformidad con el artículo 27 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, "se llevará a cabo por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con cualesquiera Administraciones públicas en los términos que reglamentariamente se establezca" y previamente, en el caso de ponencias de valores totales y parciales, han de someterse a informe del Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados y, una vez ultimadas, los acuerdos de aprobación se publicarán por edicto en el Boletín Oficial de la Provincia con indicación, en todo caso, del "lugar y plazo de exposición al público de las ponencias.

En el presente caso, la ponencia de valores de Talavera de la Reina se ha llevado a cabo cumpliendo todos los trámites formales legalmente establecidos; el acuerdo de apertura del trámite de audiencia fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 2 de mayo de 2012; el Ayuntamiento emitió su preceptivo informe en sentido favorable el día 26 de abril, tal como consta en el expediente de gestión; la ponencia fue aprobada el 16 de mayo por la Directora General del Catastro y se expuso al público mediante edicto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia del día 17 (Antecedente Primero); al efecto conviene recordar que el apartado 3 del artículo antes mencionado señala que la publicación de los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores totales o parciales "se realizará antes del uno de julio del año en que se adopten, en caso de ponencias de valores totales", lo que se ha cumplido en el supuesto.

### **Tercero.**

La cuestionada ponencia de valores de Talavera de la Reina ha sido redactada con sujeción a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, y a los criterios de coordinación establecidos por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria en su sesión de 28 de marzo de 2012; describe el marco normativo incluyendo en él su justificación, en el sentido de haberse redactado al amparo del artículo 28 (apartados 2 y 3a) del mencionado texto refundido; entre otras consideraciones se evidencia el desfase entre los valores catastrales y los de mercado, desfase al que, según se manifiesta, han contribuido tanto las continuas modificaciones y desarrollos del planeamiento urbanístico como el hecho de haber transcurrido 16 años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general, deduciéndose de las muestras analizadas "que los valores catastrales actuales, se sitúan en el entorno del 0,29 de los valores de mercado".

### **Cuarto.**

El procedimiento de valoración, en el ámbito catastral, es un procedimiento reglado cuyo régimen jurídico está constituido, entre otros, por el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario que, en su artículo 25.1 expone que "La ponencia de valores recogerá, según los casos y conforme a lo que se establezca reglamentariamente, los criterios, módulos de valoración, planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo la determinación del valor catastral, y se ajustará a las directrices dictadas para la coordinación de valores."; en el mismo sentido el artículo 27 del citado texto refundido dispone, según ha quedado expresado

en el Fundamento Segundo de la presente resolución, que *"La elaboración de las ponencias de valores se llevará a cabo por la Dirección General del Catastro, [...] en los términos que reglamentariamente se establezca"*, y el Real Decreto 1020/1993 por el que se aprueban las normas técnicas de valoración de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, en la norma 23 de su anexo con la rúbrica *"estudios del mercado inmobiliario urbano"* señala que *"estos estudios tienen por objeto la realización de una investigación de los datos económicos del mercado inmobiliario urbano, su posterior recopilación y análisis y la elaboración de unas conclusiones que reflejen la situación del mercado a los efectos de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales"*.

Por su parte, la naturaleza y el contenido de las ponencias de valores viene determinado por lo dispuesto en la norma 22 del referido anexo que establece que *"1. Las Ponencias de valores son los documentos administrativos que recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que se refieran."*

*2. Dichas Ponencias serán realizadas por las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, teniendo en cuenta la normativa urbanística y la de valoración catastral, así como los estudios y análisis del mercado inmobiliario establecidos en la norma 23.*

*3. Las Ponencias de valores se acompañarán, en documento separado, de los análisis y las conclusiones de los estudios de mercado y de los resultados obtenidos por aplicación de los mismos a un número suficiente de fincas, al objeto de comprobar la relación de los valores catastrales con los valores de mercado. Igualmente, como documento separado, se acompañarán los catálogos de edificios y construcciones urbanas de la norma 20."*

#### **Quinto.**

En relación con la importancia del estudio de mercado como elemento previo que ha de servir de base para el establecimiento de los valores en polígono, calle, zona o paraje a que hace referencia la norma 8 del mismo anexo, es criterio reiterado de este Tribunal en numerosas resoluciones (R.G. 1262/2007) que *"los Estudios de Mercado no forman parte integrante de las Ponencias de valores, tratándose de actos previos, preparatorios y anteriores a la redacción de las mismas, cuya finalidad es la de orientar, guiar o encaminar a los redactores de las Ponencias para realizarlas de forma tal que los valores catastrales resultantes de su aplicación estén en relación con los valores de mercado, sin sobrepasarlos, conforme exige el artículo 23.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004."*

En este sentido, el Tribunal Supremo viene manteniendo, en contra del criterio declarado en la sentencia que se cita en la reclamación, que *"La Ley ha previsto la publicación del anuncio de exposición, como ya se razonó más arriba, y en cuanto a lo que debe ser objeto de edictos (de exposición pública) no está incluido el estudio de mercado como parte de la Ponencia de Valores..."*(STS 14/03/2007); y en sentencia de 1 de febrero de 2005 determinó que *"Por su parte, la Norma 22 del Anexo del Real Decreto 1.020/1993, de 25 de junio, sobre normas técnicas de valoración, dispone en el punto dos que las ponencias de valores serán realizadas por las Gerencias Territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, teniendo en cuenta la normativa urbanística y la de valoración catastral, así como los estudios y análisis del mercado inmobiliario establecidos en la norma 23 agregando en el siguiente punto 3 que las ponencias de valores se acompañarán, en documento separado, de los análisis y las conclusiones de los estudios de mercado y de los resultados obtenidos por aplicación de los mismos a un número suficiente de fincas, al objeto de comprobar la relación de los valores catastrales con los valores de mercado. Finalmente, en relación a los estudios del mercado inmobiliario urbano, especifica la norma 23 que el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria establecerá los criterios y contenido mínimo de los estudios del mercado inmobiliario que servirán de base para la redacción de las ponencias de valores. Estos estudios tienen por objeto la realización de una investigación de los datos económicos del mercado inmobiliario urbano, su posterior recopilación y análisis y la elaboración de unas conclusiones que reflejen la situación del mercado a los efectos de lo previsto en el art. 66 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales."*

#### **Sexto.**

Sin embargo, el hecho de que el contenido del estudio de mercado no sea de conocimiento público no significa que la ponencia de valores carezca de justificación, ya que para que así fuese tendría que haberse prescindido de él, circunstancia que no se ha producido como demuestra la existencia del documento núm. 2 "Análisis y conclusiones del estudio de mercado", realizado teniendo en cuenta los datos facilitados por los notarios y registradores de la propiedad a la Dirección General del Catastro, información existente en la base de datos catastral de los precios de venta consignados en las escrituras públicas aportadas por los interesados como documento que acompaña a la declaración catastral y las muestras ofertadas en distintos medios y las obtenidas a



través de los trabajos de campo efectuados, tal como recoge el citado documento en su página II-3, en el que se refleja un total de 477 muestras según el cuadro elaborado al objeto de comprobar la adecuada relación de los valores resultantes de la ponencia de valores con los de mercado, páginas II-13 a II-24; y en relación con el número de muestras que debe contener la información de mercado, conviene señalar que este Tribunal, en numerosas resoluciones, de las que cabe citar la de 6 de noviembre de 2012 (R.G. 5628/2011), tiene sentado que el número de muestras depende de la actividad inmobiliaria del municipio, pues se obtienen, principalmente, de las transmisiones realizadas en un periodo anterior y próximo a la redacción de la ponencia, transmisiones cuyo número condiciona el de muestras aportables, a lo que cabe añadir que las fuentes utilizadas en los estudios de mercado pueden ser las que se consideren más fiables, según el criterio de quienes los elaboran, que puede o no coincidir con el de los reclamantes.

Por su parte, el estudio realizado permite apreciar que, en los últimos años, en Talavera de la Reina se ha producido una explosión del sector de la construcción debido a diversas circunstancias tales como la situación estratégica de la ciudad entre Madrid y Lisboa y la futura conexión con la capital a través de autovía y la futura línea de Tren de Alta Velocidad o la autopista R-5, que puede redundar en un nuevo impulso, siendo la ciudad más poblada de la provincia de Toledo y, después de Albacete, la segunda de Castilla-La Mancha y deducir de las muestras analizadas que los valores catastrales vigentes con la anterior ponencia, se situaban en el entorno del 0,29 de los valores de mercado, página I-5, existiendo solo un 4,7% de las unidades urbanas de suelo vacante, página II-5.

#### **Séptimo.**

La división en polígonos de valoración en la ponencia de Talavera de la Reina, hasta un total de 33, que son: TRES DE SEPTIEMBRE, CAMINO DEL AMAGO, BARROSO, LA BARROSA, LA CABRA, CASCO HISTORICO, CENTRO COMERCIAL, URBANIZACIÓN CHAPARRAL, EL CASAR, ENSANCHE 1, ENSANCHE 2, ENSANCHE 3, FERROCARRIL, GAMONAL, CAMPO DE GOLF, INDUSTRIAL 1, INDUSTRIAL 2, INDUSTRIAL BARRIO STA MARIA, MESA ALTA, MONTERCARLO, MORERAS, LA MORANA, CAMINO VIEJO OROPESA 1, CAMINO VIEJO OROPESA 2, PALOMAREJOS, PATROCINIOI, PUERTA DE CUARTOS, PARQUE, PAREDON Y STA MARIA, TERRUMBRES, TORREHIERRO, TALAVERA LA NUEVA, URBANIZABLES ZONA 5, se ha realizado de acuerdo con los criterios de la norma 7 del anexo al Real Decreto 1020/1993; al respecto, se alega que la ponencia se limita a señalar que se ha procedido a la división en polígonos *relacionando únicamente los polígonos, sin que se haya hecho el mínimo y somero análisis para justificar la concurrencia de circunstancias de homogeneización en los distintos bienes que integran el mismo polígono o zona*, conforme a los criterios de la señalada norma 7; planteado en estos términos, no puede acogerse dicha alegación puesto que la indicada norma admite la división en polígonos de valoración, de acuerdo con criterios de coherencia urbanística, circunstancias administrativas que hicieran aconsejable su definición, circunstancias o peculiaridades del mercado, y circunstancias de carácter económico-social, a todo lo cual añade "Otras circunstancias debidamente justificadas en las ponencias de valores"; en el presente caso, la división en polígonos se ha realizado de acuerdo "con los criterios de la Norma 7 del RD 1020/1993", tal como se expresa en el apartado 2.2.1 de la ponencia de Talavera de la Reina, debiendo entenderse que, ante la ausencia de justificación de otras circunstancias en la ponencia, su delimitación obedece a criterios de coherencia urbanística y circunstancias o peculiaridades del mercado, criterios que han llevado a incrementar el número de polígonos, de los 17 existentes en la anterior ponencia, página I-5, hasta los 33 actuales cuya representación gráfica con la estructura parcelaria catastral se refleja en el documento núm. 4 'Cartografía' que forma parte del expediente, sin que tal delimitación haya sido desvirtuada por prueba alguna en contrario.

#### **Octavo.**

El catálogo de edificios y construcciones que se acompaña a la ponencia como documento núm. 3 está compuesto por unas fichas de tipologías constructivas elaboradas por la Gerencia en las que se ponderan las características constructivas tomadas en consideración para determinar la categoría que corresponde a cada caso y ha sido coordinado por la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria de Castilla-La Mancha en concordancia con lo previsto en el cuadro de coeficientes del valor de las construcciones que incluye la norma 20 del anexo al Real Decreto 1020/1993 sobre normativa técnica de valoración catastral de los bienes inmuebles urbanos; al efecto, el apartado 9 de dicha norma señala que "Las Gerencias... elaborarán un catálogo de edificios y construcciones de carácter urbano de su ámbito territorial, coordinado por la Junta Técnica territorial correspondiente, en concordancia con las tipologías establecidas en el cuadro de coeficientes..."; la citada norma sólo exige, por tanto, que el catálogo sea del ámbito territorial de la propia Gerencia del Catastro, que esté coordinado por la correspondiente Junta Técnica y que se haya elaborado en concordancia con las tipologías establecidas en el cuadro de coeficientes de la norma 20, siendo su finalidad dotar a los técnicos de la Gerencia

de un instrumento de apoyo a la objetivación de sus decisiones para determinar la tipología y categoría constructiva que corresponde a cada bien inmueble.

A tal fin no es preciso que en dicho catálogo se recojan edificios del propio municipio, de forma que solo es necesario incorporar nuevas fichas en caso de que se considere que alguna tipología no está recogida o no pueda determinarse con base en el catálogo existente, así, en el documento 3 que acompaña a la ponencia se indica que *“La Gerencia Regional de CLM-Toledo cuenta con un catálogo de edificios y construcciones de carácter urbano en la provincia de Toledo, coordinado por la Junta Técnica de Coordinación Territorial Urbana en sesión celebrada el día 14 de abril de 1994.*

*En el transcurso de estos últimos años, han aparecido nuevas tipologías constructivas que hacen aconsejable revisar el contenido del catálogo para recogerlas de forma expresa y adaptarlo a la situación actual. Especial significación a las construcciones indispensables para las explotaciones agrarias cuyas tipologías constructivas se asimilan a alguna de las existentes en el cuadro de la Norma 20 del Real Decreto 1020/1992, de 25 de julio de acuerdo con la Circular 03.04/2007, de 17 de mayo, sobre el procedimiento de valoración de construcciones en suelo rústico.*

*Por tanto, se añaden dos anexos al actual catálogo de tipologías constructivas coordinado el 11 de abril de 2011”.*

Por ello, las manifestaciones relativas al hecho de que el catálogo de tipologías constructivas incluye muestras de Toledo y otros municipios de la provincia, que se formulan en la reclamación, no desvirtúa la validez del catálogo en sí mismo, máxime cuando son manifestaciones genéricas que no permiten considerar probada la improcedencia de las tipologías asignadas.

#### **Noveno.**

Sin perjuicio de que las alegaciones deducidas en relación con las diferencias existentes entre los años 2005 (año en que se fijó el módulo M en la cantidad de 1.000 €/m<sup>2</sup>) y 2012 (año de la ponencia) son producto de apreciaciones meramente subjetivas, para dar respuesta a ellas ha de partirse de las siguientes consideraciones: que, tal como consta en el capítulo 2, “CRITERIOS VALORATIVOS” (página I-6), la ponencia parte de que la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria Urbana, en sesión de 28 de marzo de 2012, asignó al municipio de Talavera de la Reina los siguientes módulos básicos de suelo y construcción: **MBR3** (800 €/m<sup>2</sup>) y **MBC2** (650 €/m<sup>2</sup>); que en dicha sesión se coordinaron los criterios para el tratamiento de suelos urbanizables y se determinaron los coeficientes de gastos y beneficios que son de aplicación a cada zona de valor; que, además, la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria de Castilla La Mancha verificó, en sesión de 12 de abril de 2012, el ajuste de la ponencia de valores a los criterios de coordinación; y que, en definitiva, esta predeterminación de criterios marco por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria Urbana objetiva la valoración y descarta su hipotética arbitrariedad; frente a ello, en las alegaciones formuladas se cuestiona el módulo **M** establecido con carácter general para todo el ámbito nacional (mediante Orden EHA/1213/2005, de 26 de abril, vigente al momento de las actuaciones), cuando en realidad son los módulos **MBR3** y **MBC2**, de ámbito territorial, los asignados al municipio de Talavera de la Reina.

Centrado así el debate, la utilización del módulo básico **MBR3** (800,00 €/m<sup>2</sup>) asignado en la ponencia permite referenciar el valor de repercusión del suelo, de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto 1464/2007, dentro del rango que para cada uso predominante se señala en el cuadro de bandas de coeficientes (norma 18 del anexo al Real Decreto 1020/93); a modo de ejemplo, para el uso residencial del suelo, se admite un mínimo del 5% y un máximo del 220% del valor de **MBR3**, lo que supone un rango comprendido entre 40 €/m<sup>2</sup> (mínimo valor posible de repercusión de suelo de uso residencial) y 1.760 €/m<sup>2</sup> (máximo valor posible del mismo uso, según criterios de coordinación), habiéndose asignado como máximo valor de repercusión de VIVIENDA en la ponencia el de la zona **R28E** (706,00 €/m<sup>2</sup>), si bien en un ámbito muy delimitado (PLAZA ...), como se desprende de la consulta de la cartografía catastral; siguen en orden decreciente otros valores, siendo bastante representativos los de las zonas **R34** (450,00 €/m<sup>2</sup>), **R35** (421,00 €/m<sup>2</sup>), **R37** (363,00 €/m<sup>2</sup>) y **R39** (307,00 €/m<sup>2</sup>) en localizaciones del casco histórico y ensanches y próximas a ellas, rango de valores de suelo del que nada se ha alegado con apoyo en datos técnicos y en el que se encuentran, por cierto, la casi totalidad de las muestras que se presentan con el documento nº 5 aportado; se alcanza el valor mínimo para este uso de VIVIENDA en ... (152,00 €/m<sup>2</sup>), entre otras localizaciones, siendo también reseñable el de 40,00 €/m<sup>2</sup> en las zonas de valor **R42**, **R43**, **R44**, **R45** y **R46** para el uso denominado en la ponencia ‘Garajes, Trasteros y Anejos’.

Y, por lo que se refiere a la construcción, dispone el apartado 2.2.4.2 de la ponencia, ‘Valoración’, que el valor de las construcciones se determinará atendiendo a su coste actual teniendo en cuenta uso, calidad y carácter histórico-artístico; todo ello de acuerdo con el precio unitario para cada tipo de construcción que será el producto del módulo básico de construcción (**MBC2** = 650,00 €/m<sup>2</sup>) por el coeficiente que le corresponda del Cuadro de coeficientes del valor de las construcciones que se refleja en el apartado 2.2.4.3 en función de su uso, clase, modalidad y categoría; en la fijación del módulo para obtener el valor tipo se incluyen los siguientes

conceptos: coste de ejecución material, beneficios de contrata o margen industrial, honorarios profesionales (honorarios técnicos del proyecto y dirección de obras) e importe de los tributos que gravan la construcción, lo que equivale a concluir que estamos ante un coste normalizado propio de una metodología general de realización de valoraciones masivas, y que el órgano competente no dispone de una discrecionalidad técnica ilimitada para decidir, sino que los valores de construcción determinados de acuerdo con los criterios que rigen en la ponencia han de estar necesariamente vinculados al cumplimiento de la clasificación contenida en el Cuadro de coeficientes del valor de las construcciones y al módulo **MBC2** fijado en el acto previo de coordinación, siendo obvio que se podrá o no disentir de su bondad, siempre con apoyo en datos técnicos.

No pueden acogerse, por consiguiente, las alegaciones referidas a que los valores resultantes de la aplicación del módulo M para la determinación de los valores de suelo y de construcción son impropios para referenciar actualmente el valor del producto, su consideración catastral y la limitación de que no sea superior al de mercado, al no aportarse datos concretos que avalen tales manifestaciones que, por lo mismo, constituyen meras apreciaciones subjetivas carentes de virtualidad para invalidar los resultados obtenidos a partir de los módulos básicos de suelo y construcción asignados al municipio de Talavera de la Reina.

#### **Décimo.**

Se argumenta en la reclamación que la única justificación del procedimiento se encuentra en la aprobación de un nuevo instrumento del planeamiento general POM aprobado definitivamente el 3 de febrero de 2011 y publicado íntegramente el 8 de marzo, que según se mantiene es nulo de pleno derecho.

Sin embargo, en la ponencia de valores se justifica su aprobación en las siguientes circunstancias páginas I-5 y I-6:

1. Han transcurrido 16 años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general.
2. Existen diferencias sustanciales entre los valores catastrales y los de mercado, según se desprende de lo expuesto en el apartado 1.3.2 de esta ponencia, que alejan la relación de mercado (RM) de la establecida por la Orden de 14 de octubre de 1998.
3. Se han producido modificaciones y desarrollos del planeamiento urbanístico del municipio que han contribuido al desfase indicado en el punto anterior.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, "serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.", teniendo el Plan General de Ordenación Urbana carácter de disposición general, su declaración de nulidad requiere una sentencia anulatoria firme por la que se declare tal circunstancia, sin que las manifestaciones vertidas respecto a la vulneración de determinadas normas, tales como los artículos 24 y 37 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha permitan concluir que tal declaración se ha producido.

#### **Undécimo.**

Se alega, en relación con las previsiones del planeamiento, la insostenibilidad del modelo propuesto de desarrollo urbanístico, al menos en un plazo razonable de tiempo; que, por lo mismo, no es previsible que la totalidad o al menos gran parte, del suelo declarado urbanizable ex novo por el POM llegue a tener la condición de suelo urbanizado que señala el artículo 7 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, considerándose de aplicación al caso el Real Decreto Legislativo 2/2008 (Ley del Suelo) dado que su destino es exclusivamente rural, y que así debe valorarse mientras no se culmine la correspondiente actuación de urbanización; actuación urbanizadora que, en el término municipal de Talavera de la Reina, y por prescripción del POM, está prácticamente impedida para el suelo clasificado ex novo como urbanizable, lo que se desprende de la respuesta a la consulta urbanística que se acompaña como documento nº 4.

Según establece el artículo 7 del mencionado texto refundido: "1. El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la **naturaleza de su suelo**. 2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana: a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente. b) Los terrenos que tengan la **consideración de urbanizables** o aquellos para los que los **instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de 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. c) El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. d) El ocupado por los



núcleos o asentamientos de población aislados, en su caso, del núcleo principal... e) El suelo ya transformado .... f) El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística”.

Al respecto, conviene destacar que este Tribunal Central, en reciente resolución de 13 de mayo de 2015 (R.G. 6847-11), a la vista de la nueva línea jurisprudencial que interpreta el artículo 7.2b) arriba transcrito, ha sentado nuevo criterio, con arreglo al cual *“Para clasificar como urbanos, al amparo de lo previsto en el artículo 7.2.b) del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, los bienes inmuebles cuyo suelo sea urbanizable sectorizado o delimitado según el planeamiento urbanístico, resulta exigible que se haya aprobado el **instrumento de ordenación que establezca las determinaciones para su desarrollo**”*; en definitiva, en lo relativo al criterio clasificatorio que afecta a los suelos urbanizables sectorizados o delimitados en ámbitos espaciales, lo decisivo es la existencia de un instrumento de ordenación aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo; y, en relación con la consulta urbanística invocada, relativa a la clasificación y calificación del suelo del POM de determinadas parcelas de Suelo Urbanizable de Talavera de la Reina debe manifestarse que, como ha quedado reseñado en los Antecedentes, las parcelas se encuentran incluidas en Sectores señalados dentro de la Fase 3 del Plan de Ordenación Municipal y en las condiciones previstas en el artículo 16 de sus Normas Urbanísticas; señala el mencionado precepto que los suelos se desarrollarán obligatoriamente siguiendo las fases de ejecución que en él se citan (en síntesis, Fase 1: cuatro años; Fase 2: ocho años; y, Fase 3: doce años) no pudiéndose presentar Programas de Actuación Urbanizadora sobre ámbitos de fases de ejecución posteriores sin alcanzar el sesenta por ciento de desarrollo de los suelos de la fase inmediatamente precedente, por lo que, al encontrarse los terrenos en la Fase 3 de ejecución, en la fecha de la consulta planteada no se podían presentar y aprobar Programas de Actuación Urbanizadora; sin embargo, ello no supone impedimento alguno para su transformación, como se alega; además, la naturaleza jurídica de los Programas de Actuación Urbanizadora no es la de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sino la de instrumentos de ejecución del planeamiento, conforme al Título V del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo); el mismo texto refundido regula dentro del Título III “Los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística” (entre otros, Planes Municipales, Planes Generales, Planes Parciales y Planes Especiales) que son los determinantes en la consideración del suelo de naturaleza urbana, a efectos catastrales, como se deduce del artículo arriba transcrito; el artículo 26 del reiterado texto refundido señala que “Los Planes Parciales tienen por objeto la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbanizable que no se hubiera establecido ya en los Planes de Ordenación Municipal...”; por ello, la circunstancia de que las parcelas se encuentren incluidas en Sectores señalados dentro de la Fase 3, sin referencia alguna a la existencia o no de su ordenación detallada por el instrumento de ordenación correspondiente, no es argumento para considerar injustificada su clasificación, a efectos catastrales.

#### **Duodécimo.**

Y, por lo que se refiere a la validez de la prueba presentada (Estudio de valores de mercado de inmuebles urbanos Talavera de la Reina-Diciembre 2012; documento nº 5), cabe precisar que el documento núm. 2 que se acompaña a la ponencia, en su apartado 2.4 ‘CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE MERCADO’ indica: “El análisis mediante el método residual para el **cálculo del valor del suelo de las 477 muestras** ha arrojado unos valores que se han traducido en las diferentes zonas de valor reflejadas en los planos y descritas en el punto 3.1, considerando un MBC de 650 €/m<sup>2</sup>, que es el coordinado por la Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria y unos Gastos y Beneficios de promoción dependientes de la propia zona de valor, de acuerdo a los criterios marco aprobados por la citada Comisión Superior”, sin que en ningún momento se acredite que los valores reflejados en el punto 3.1 de la ponencia se aparten de los valores medios del mercado, siendo la finalidad del estudio de mercado, en el ámbito de la valoración catastral, la estimación, a partir del método residual de unos valores de localización (los valores de suelo determinados en el Capítulo 3 de la ponencia) y no la determinación de un valor base, comprensivo del suelo y de la construcción, como se afirma en el estudio presentado en el que se ha prescindido, en todo caso, del factor de localización (gastos y beneficios) y de la consideración del coste de construcción que se indican en el apartado 2.4 antes mencionado.

En otro orden de cosas, carece totalmente de rigor la afirmación de que el VALOR BASE fijado por la D.G.C. es de 1450 euros/m<sup>2</sup> (página 19 de 60), por cuanto no existe en la ponencia ni en el documento núm. 2 que se acompaña a ella, mención alguna a dicha cuantía ni a dicho concepto.

#### **Decimotercero.**

Por último, debe también significarse que sobre el contenido y motivación de las ponencias de valores, cuanto antecede es expresión de los criterios mantenidos por este Tribunal Central en numerosas resoluciones, entre otras más recientes las de 17 de mayo de 2013 (R.G. 4580-12, R.G. 4627-12 y R.G. 4651-12); y que aunque hubiera sido de apreciar defecto formal en la elaboración de la ponencia, la consecuencia de ello nunca sería la

nulidad, reservada a los supuestos en que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, y en cuanto a la anulabilidad, hubiera requerido indefensión del interesado quien, sin embargo, ha hecho uso de las vías previstas en fase administrativa para la defensa de su derecho a discrepar del contenido de la ponencia de valores; pero es evidente que lo ha hecho en razón a su subjetiva apreciación sin aportar prueba alguna de la incorrección de la metodología y de los parámetros y criterios fijados por la Administración, como tiene reiteradamente reconocido la Audiencia Nacional, con criterios de discrecionalidad técnica por lo que “una simple discrepancia subjetiva entre el parecer de un contribuyente y el de la Administración está directamente condenada al fracaso, si además no está acompañada de un dictamen pericial que evidencie fuera de toda duda que la denunciada actuación fáctica constituye una arbitrariedad o una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico”; y puesto que no se ha acreditado incorrección en la ponencia de valores de Talavera de la Reina, en su aprobación o contenido, procede desestimar la reclamación planteada.

Por lo expuesto,

**EL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL, EN SALA,**

**ACUERDA:**

Desestimar la reclamación interpuesta contra la resolución de la Directora General del Catastro de 16 de mayo de 2012 por la que se aprobó la ponencia de valores total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Talavera de la Reina.

Fuente: Sitio web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.