

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ072686

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 196/2019, de 19 de febrero de 2019

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 128/2016

**SUMARIO:**

**IBI. Base imponible. Vías impugnatorias. Gestión. Distinción entre gestión catastral y tributaria.** El diseño competencial que el legislador ha dispuesto, en lo que ahora interesa, es el de competencia compartida entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos. Pues bien, este Tribunal Supremo acoge la dicotomía entre la gestión catastral y la gestión tributaria hasta el punto de llegar a considerar que tienen vida propia, pero ello no puede llegar a obviar la gran incidencia que la determinación del valor catastral, propia de la gestión catastral, tiene sobre la exacción del IBI, en cuanto impuesto directo de carácter real, que grava de forma directa la capacidad económica de los sujetos pasivos, que se refleja en el valor de los bienes inmuebles al punto, que la capacidad económica, en su dimensión constitucional, es el resultado individual de la determinación del valor del inmueble. Ante ello, es evidente que la fijación del valor catastral, que causa estado de no haber sido impugnado en su momento o siéndolo se dejó que ganara firmeza, que se proyecta en el ámbito tributario al constituir la base imponible del impuesto, cuya eficacia se prolonga en el tiempo en cuantos actos de aplicación incida, no puede permanecer inamovible cuando situaciones sobrevenidas, tales como declaraciones judiciales y/o jurisprudenciales o cambios legislativos, que reflejan o incluso pueden llevar a la certidumbre sobre la incorrección del valor catastral, que al tiempo de su determinación eran circunstancias desconocidas por inexistentes, y que, por ende, ni tan siquiera pudieron ser alegadas por los interesados, permiten que pueda discutirse su validez al impugnar la liquidación cuya base imponible venga determinada por dicho valor, sin que pueda tener amparo jurídico que se sigan girando liquidaciones y resulten inexpugnables escudándose la Administración en la distinción enunciada entre gestión catastral y gestión tributaria, cuando resulta incorrecta la base imponible que se aplica y con ello se vulnera el principio de capacidad económica al gravarse una riqueza inexistente o ficticia, como puede ser que se haga tributar como urbano, lo que es rústico, cual es el caso. Por tanto, ningún reparo cabe oponer, en este caso, que al impugnarse la liquidación de un impuesto, en este caso el IBI, por la incorrección de sus elementos esenciales, como la base imponible, pueda discutirse el valor catastral. Ningún obstáculo existe para el enjuiciamiento en plenitud jurisdiccional de la procedencia y legalidad del impuesto girado, correspondiendo al Juzgador valorar los efectos de una declaración administrativa firme que es contradicha por lo declarado en una sentencia firme.

No es jurídicamente admisible, ante situaciones como estas, la Administración inactiva dando lugar a un enriquecimiento injusto prohibido o a obligar a los administrados, ciudadanos de un Estado de Derecho, a transitar por largos y costosos procedimientos para a la postre obtener lo que desde un inicio se sabía que le correspondía o, lo que es peor, esperando que el mero transcurso del tiempo convierta en inatacables situaciones a todas luces jurídicamente injustas, lo cual mal se compadece con un sistema tributario basado en el principio superior de Justicia y el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme a la capacidad económica de cada uno. Ante estas situaciones excepcionales, para salvar quiebras, 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. En conclusión, procede interpretar los arts. 65 y 77.1 y 5 RDLeg.2/2004 (TRLHL) y art. 4 RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario), 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, el sujeto pasivo pueda discutir el valor catastral del inmueble, base imponible del impuesto, aun existiendo la valoración catastral firme en vía administrativa.

[Vid., ATS, de 1 de marzo de 2017, recurso n.º 128/2016 (NFJ072687), en el que se plantea el recurso de casación que se resuelve en esta sentencia y, sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Badajoz, de 29 de septiembre de 2016, recurso n.º 134/2016 (NFJ072688), que se recurre].

**PRECEPTOS:**

RDLeg. 2/2004 (TRLHL), arts. 65 y 77.  
RDLeg. 1/2004 (TR Ley Catastro Inmobiliario), arts. 1, 4 y 7.  
Ley 29/1998 (LJCA), arts. 73 y 87bis.

**PONENTE:**

*Don José Antonio Montero Fernández.*

Magistrados:

Don NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN  
Don JOSE DIAZ DELGADO  
Don ANGEL AGUALLO AVILÉS  
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Don JESUS CUDERO BLAS  
Don RAFAEL TOLEDANO CANTERO  
Don DIMITRY TEODORO BERBEROFF AYUDA  
Don ISAAC MERINO JARA

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 196/2019

Fecha de sentencia: 19/02/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 128/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 05/02/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Procedencia: JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por: CAR

Nota:

R. CASACION núm.: 128/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 196/2019

Excmos. Sres.

D. Nicolas Maurandi Guillen, presidente

D. Jose Diaz Delgado

D. Angel Aguallo Aviles

D. Jose Antonio Montero Fernandez

D. Jesus Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

D. Dimitry Berberoff Ayuda

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 19 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto en su Sección Segunda, constituida por los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen, el recurso de casación n.º 128/2016, interpuesto El Ayuntamiento de Badajoz, representado por el procurador de los Tribunales D. Ramiro Reynolds Martínez, asistido del Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia n.º 104, de 29 de septiembre de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º. 2 de Badajoz , sobre la resolución dictada por la Tesorería Ayuntamiento de Badajoz de fecha 6 de abril de 2016.

Han comparecido en el recurso de casación como parte recurrida D. Pedro Miguel , representado por el procurador de los Tribunales D. Alberto Hidalgo Martínez, bajo la dirección letrada de Dª. María Teresa Bardají Muñoz.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Antonio Montero Fernandez.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** *Resolución recurrida en casación.*

En el procedimiento abreviado n.º. 134/2016, seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º.2 de Badajoz, con fecha 29 de septiembre de 2016, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLO.- Que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora Dª.

Inmaculada Gridilla Santamaría, en nombre y representación de D. Pedro Miguel , contra la resolución del Excmo. Ayuntamiento de Badajoz que obra en el encabezamiento, debo acordar y acuerdo dejar sin efecto la misma, por no ser conforme a derecho, con los efectos inherentes a esta declaración, debiendo proceder la Administración a girar las liquidaciones de IBI correspondientes a los ejercicios fiscales 2012 a 2015, ambos inclusive, conforme a la naturaleza rústica de la finca litigiosa. Todo ello con imposición a la Administración demandada de las costas procesales causadas".

**Segundo.** *Preparación del recurso de casación.*

Notificada dicha sentencia a las partes, por el Letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Badajoz, en la representación legal que ostenta, se presentó escrito con fecha 16 de noviembre de 2016, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº. 2 de Badajoz, preparando recurso de casación, y dicho Juzgado, por auto de 25 de noviembre de 2016 , tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo comparecido, dentro del plazo de 30 días señalado en el artículo 89.5 LJCA , como parte recurrente el Ayuntamiento de Badajoz, representado por el procurador D. Ramiro Reynolds Martínez, y como parte recurrida D. Pedro Miguel , representado por el Procurador de los Tribunales D. Alberto Hidalgo Martínez, bajo la dirección letrada de D<sup>a</sup>. María Teresa Bardají Muñoz.

**Tercero.** *Admisión del recurso.*

Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección Primera de esta Sala acordó, por auto de 1 de marzo de 2017 , la admisión del recurso de casación, en el que aprecia que concurren en este recurso de casación las circunstancias de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia previstas en los apartados 3.a ) y 2.c) del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, precisando que:

"2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste 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.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 65 y 77, apartados 1 y 5, del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo , y el artículo 4 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario , aprobado por Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo".

**Cuarto.** *Interposición del recurso de casación y oposición.*

Recibidas las actuaciones en esta Sección Segunda, el procurador D. Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación del Ayuntamiento de Badajoz, por medio de escrito presentado el 27 de abril de 2017, interpuso recurso de casación, en el que expuso que las normas infringidas por la sentencia impugnada son:

- 1.- Infracción del art. 65 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el R.D.L. 21/2004, de 5 de marzo .
- 2.- Infracción del art. 77.1 del R.D.L. 2/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
- 3.- Infracción del art. 77.5 del R.D.L. 2/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.
- 4.- Infracción del art. 4 del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), aprobado por el R.D.L. 1/2004, de 5 de marzo.

5.- Infracción del art. 14.2 del R.D.L. 2/2004, de 5 de marzo , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y en consecuencia, aplicando dicha infracción al supuesto debatido, se produce también infracción de los arts. 25.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 69.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

6.- Infracción de la Disposición Transitoria Séptima del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI), aprobado por el R.D.L. 1/2004, de 5 de marzo en su redacción dada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario.

Asimismo, el recurrente sostiene que la sentencia de instancia infringe la doctrina jurisprudencial recogida en las siguientes sentencias del Tribunal Supremo:

- Sentencia de 17-09-2003 (casación 9444/1998 , FJ 3º).
- Sentencia de 19-11-2003 (casación 6917/1998 , FJ 6º).
- Sentencia de 5-07-2002 (casación 3626/1997 , FJ 2º).
- Sentencia de 28-03-2003 (casación 4373/1998 , FJ 3º).
- Sentencia de 10-02-2011 (casación 1348/2006 ).
- Sentencia de 5-10-2015 (casación 541/2014, FJ 3º).

A partir de aquí, el recurrente trata todas esas cuestiones, y solicita a la Sala que "dicte Sentencia por la que, de conformidad con el art. 93.1 de la LJCA , anule la sentencia recurrida y de conformidad con lo dispuesto en el art. 87 bis 2) en relación con el art. 93.1, LJCA , esta parte recurrente solicita respetuosamente a la Sala:

Primero.

Que con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida.

Segundo.

Que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Juzgado instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia.

Tercero.

Y en consecuencia desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Pedro Miguel contra resolución de la Tesorería del Excmo. Ayuntamiento de Badajoz de fecha 6 de abril de 2016, en virtud de la cual se desestima el recurso de reposición presentado contra las liquidaciones practicadas en concepto de IBI de los ejercicios fiscales 2012 a 2015 del inmueble con referencia catastral NUM000 RS en los términos solicitados".

Por su parte, el procurador D. Alberto Hidalgo Martínez, en nombre y representación de D. Pedro Miguel , por escrito presentado con fecha 5 de julio de 2017, formulo oposición al recurso de casación manifestado que, a su juicio, la sentencia de instancia en modo alguno infringe la normativa y la jurisprudencia que señala la recurrente; y solicita a la Sala que "dicte Sentencia por la que desestimando el Recurso interpuesto confirme íntegramente la resolución recurrida, con imposición de costas del recurso a la parte recurrente".

**Quinto.** *Señalamiento para deliberación del recurso.*

En virtud de la facultad que le confiere el artículo 92.6 LJCA , la Sección consideró necesaria la celebración de vista pública, señalándose para la celebración de la misma el día 5 de febrero de 2019, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **Primero.** Objeto del recurso de casación y cuestión con interés casacional.

Se dirige el presente recurso de casación contra la sentencia de 29 de septiembre de 2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº. 2 de Badajoz , dictada en el procedimiento abreviado 134/2016.

La sentencia estimó la demanda y acordó dejar sin efecto la resolución de la Tesorería del Ayuntamiento de Badajoz de 6 de abril de 2016, que desestimó el recurso de reposición contra liquidación por IBI ejercicios fiscales de 2012 a 2015 del inmueble con referencia catastral NUM001 , sita en el Paraje de las Golondrinas, Área de Renovación ARE-5.3 (Área de Planeamiento a desarrollar mediante Plan Especial APD-pe-5703) del Plan General Municipal de Badajoz, clasificado como suelo urbano no consolidado y sin desarrollar urbanísticamente.

La polémica suscitada quedó centrada en la naturaleza de la finca, considerando la demandante que era de naturaleza rústica, no urbana, que a pesar de reconocer la Administración su naturaleza, no se ha modificado su situación legal, dando lugar a las liquidaciones impugnadas. El Ayuntamiento de Badajoz, en cambio, consideraba que las liquidaciones eran conforme a derecho, pues liquidó según los datos facilitados por el Catastro, limitándose su competencia a liquidar y a recaudar.

Parte el Juzgado de las distintas competencias concurrentes, por un lado el Ayuntamiento se limita a liquidar el impuesto, siendo la gestión censal competencia del catastro.

Después de referir las distintas incidencias acontecidas en la impugnación catastral sobre la naturaleza del inmueble, se remite a la sentencia de este Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 , dictada en recurso de casación en interés de la ley, que se interpuso contra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de marzo de 2013 , la cual disecciona el Plan General de Badajoz limitando la consideración de terrenos los urbanos a los expresamente recogidos en la misma.

Aplicando la doctrina de ambas sentencias considera la Juzgadora que el inmueble sobre que se ha girado la liquidación por IBI, está clasificado como suelo urbano no consolidado, ubicado en el Área de Renovación ARN-5.3 (Área de Planeamiento a desarrollar mediante Plan Especial APD-pe-5/03), por lo que a todos los efectos no puede ser tenido como urbano, a pesar de que Catastro y TEAR lo tengan como tal. Habiendo impugnado el interesado las consideraciones urbanísticas y su valor catastral ante el órgano competente, como quiera que el carácter rústico del mismo y la determinación de su valor es competencia del Catastro, procede declarar la nulidad de las liquidaciones practicadas porque las mismas se realizan como si el inmueble fuese de naturaleza urbana, cuando no lo es.

Añade la sentencia impugnada la referencia a la Ley 13/2015, y sus previsiones transitorias, de suerte que el Ayuntamiento de Badajoz se ha dirigido en 22 de diciembre de 2015 a la Gerencia territorial del Catastro para que inicien las actuaciones necesarias para adecuar la clasificación y valoración de los inmuebles del municipio, sin que a la fecha de la sentencia se tuviera constancia de resolución o de inicio de procedimiento al efecto.

Disconforme el Ayuntamiento de Badajoz preparó recurso de casación contra la referida sentencia, recayendo auto de la Sección de admisión de fecha 1 de marzo de 2017 , admitiendo el recurso y considerando que "la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste 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".

Además identifica como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 65 y 77, apartados 1 y 5, del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo , y el artículo 4 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario , aprobado por Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

### **Segundo.** Sobre la cuestión que presenta interés casacional y su resolución.

Ya se ha transcrito anteriormente los términos en los que se formula en el auto de admisión la cuestión que presenta interés casacional objetivo; cierto es que con este recurso de casación se pretende la formación de jurisprudencia allí donde el ordenamiento jurídico lo precise por descubrirse la concurrencia de interés casacional

objetivo, pero no ha de hacerse en abstracto, como un cauce establecido para plantear cuestiones interpretativas del ordenamiento en abstracto, sino que la formación de jurisprudencia ha de hacerse en relación con la resolución de las cuestiones suscitadas en el pleito que fueron objeto de pronunciamiento en la sentencia o debieron de haberlo sido. La cuestión que presenta interés casacional en el presente recurso, en los términos en los que viene formulada, por su amplitud, puede acoger diversos y variados supuestos en los que no en todos cabe la misma respuesta. Por ello, la cuestión debe acotarse al concreto caso que nos ocupa, partiendo de los presupuestos tomados como base en la sentencia de instancia y a la luz de la cuestión que ante la Juzgadora se planteó y conforme al sentido en que fue resuelta por esta.

Antes de entrar a resolver el caso concreto, parece conveniente sentar los presupuestos que han de constituir la base sobre la que debe hacerse el análisis de cada supuesto en concreto, en relación con la cuestión que presenta interés casacional objetivo.

El núcleo de la polémica puede sintetizarse en si es posible impugnar la liquidación por el IBI cuestionando el valor catastral determinado por acto firme en vía de gestión catastral.

El art. 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004 , prevé que:

"La base imponible de este impuesto 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 Inmobiliario".

La gestión del IBI se contempla en el art. 77 del citado Texto, que en lo que ahora interesa dispone:

"1. La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.

4. No será necesaria la notificación individual de las liquidaciones tributarias en los supuestos en que, de conformidad con los artículos 65 y siguientes de esta ley, se hayan practicado previamente las notificaciones del valor catastral y base liquidable previstas en los procedimientos de valoración colectiva.

Una vez transcurrido el plazo de impugnación previsto en las citadas notificaciones sin que se hayan utilizado los recursos pertinentes, se entenderán consentidas y firmes las bases imponible y liquidable notificadas, sin que puedan ser objeto de nueva impugnación al procederse a la exacción anual del impuesto.

5. El impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la calificación de inmuebles de uso residencial desocupados. Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año".

El art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004 establece:

"La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de colaboración que se establezcan con las diferentes Administraciones, entidades y corporaciones públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la superior función de coordinación de valores y la de aprobación de las ponencias de valores se ejercerán en todo caso por la Dirección General del Catastro".

El diseño competencial que el legislador ha dispuesto, en lo que ahora interesa, es el de competencia compartida entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos.

Le corresponde al Catastro la atribución del valor catastral a los bienes inmuebles a efectos de determinar la base imponible del IBI y los parámetros del IIVT.

Sobre este aspecto la jurisprudencia de esta Sala se resume en los siguientes términos:

1º) Conforme a la Ley del Catastro Inmobiliario, la determinación del valor catastral de cada bien inmueble se inicia con la aprobación de la Ponencia de Valores. Aprobación de Ponencia de Valores y asignación individualizada del valor catastral a cada inmueble, son actos que, estrechamente relacionados, poseen sustantividad propia, por lo que lo procedente es, en principio, que los reparos que se tengan contra la Ponencia de Valores se hagan respecto de dicho acto.

2º) Sin embargo, cuando se individualiza cada valor catastral, y se notifica éste, es cuando el interesado puede valorar los posibles defectos o vicios de la Ponencia de Valores que no se manifiestan más que cuando la misma se proyecta sobre el bien inmueble particular, por lo que no existe inconveniente jurídico alguno que al hilo de la fijación y notificación del valor catastral se extienda la impugnación a aquellos aspectos de la Ponencia de Valores defectuosos en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral.

3º) La Ponencia de Valores goza de presunción de certeza, por lo que corresponde a la parte recurrente desvirtuar la misma asumiendo la carga de la prueba para llevar al convencimiento del órgano jurisdiccional que se ha producido una incorrecta determinación del valor de mercado.

Así lo hemos declarado, entre otras, en las recientes sentencias de 5 de octubre de 2015 ( cas. 3469/2013 ), 7 de octubre de 2015 ( cas. 1887/2013 ) y 20 de octubre de 2015 ( rec. de cas. 1352/2013 ).

A los Ayuntamientos le corresponde la gestión tributaria, vid los artículos antes transcritos.

En uno y otro ámbito competencial se producen actos distintos, procedentes de administraciones diferentes y con régimen de impugnación propio.

La exacción de IBI se produce mediante procedimientos administrativos que se encuentran secuencialmente relacionados de modo que la validez y eficacia de las actuaciones tributaria dependen de la validez y eficacia de las actuaciones de gestión catastral.

Como en otras ocasiones hemos manifestado el punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituido por el valor catastral, corresponde, por tanto, al Catastro determinar si el terreno es de naturaleza urbana o rústica; dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria, la gestión tributaria empieza, por tanto, donde termina la gestión catastral, como regla general, y a partir de la resolución que adopte el Catastro, el Ayuntamiento liquidará el terreno como rústico o urbano a los efectos del IBI.

Conforme a este diseño cuando se recurre la liquidación del IBI o de IIVTNU, habiendo alcanzado la valoración catastral firmeza y resultando inatacable ya, por no haberse recurrido ni la ponencia de valores ni la notificación individualizada del valor catastral del inmueble, resulta improcedente fundar la impugnación en la incorrección de la valoración catastral.

La regla general, por tanto, debe formularse en el sentido de que impugnándose la liquidación, gestión tributaria, no cabe discutir el valor catastral que adquirió firmeza, gestión catastral.

Ahora bien siendo esta la regla general, sin embargo se dan situaciones excepcionales que van a permitir que ceda esta regla ante principios superiores que deben, en determinadas situaciones, prevalecer frente al principio de seguridad jurídica.

Al respecto ya se ha pronunciado este Tribunal en ocasiones precedentes, identificando situaciones en las que sí caben dicha impugnación. Esto es, discutir la valoración catastral del inmueble al hilo de la impugnación de la liquidación.

Efectivamente. Así, siendo obligatoria la notificación individual de los valores catastrales, cuando no se ha llegado a notificar en vía de gestión catastral y la primera noticia que tiene el sujeto pasivo de los nuevos valores catastrales es al tiempo de la notificación de la liquidación girada, de no estar conforme con el valor catastral, que constituye la base imponible del impuesto, ningún reparo existe para que pueda indirectamente impugnarlo, so pena de infringir principios básicos, como el de legalidad tributaria, o poniendo en riesgo los mismos, como el de capacidad económica. En la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2003 , rec. cas., después de distinguir entre gestión catastral y tributaria, se dijo que: "Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta permisible la impugnación del valor catastral en el momento en que se notifica la liquidación correspondiente. La posibilidad de impugnación del valor catastral en el momento de notificación de la

correspondiente liquidación queda condicionada pues, a la inexistencia de una notificación de dicho valor por la Administración estatal durante la fase de gestión catastral". En el mismo sentido, sentencia de 20 de febrero de 2007, rec. cas. 1208/2002 : "Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta presumible la impugnación del valor catastral en el momento en que se notifica la liquidación correspondiente".

En otros supuestos este Tribunal ha reconocido la procedencia jurídica de cuestionar la valoración catastral del inmueble al impugnarse la liquidación del IBI.

La sentencia de esta Sala de 31 de octubre de 2006 , recaída en recurso de casación en interés de la ley 41/2005, se pronuncia en dicho sentido. La doctrina legal que pretendía el Ayuntamiento recurrente que se fijara fue la siguiente -nos interés sobre todo el segundo apartado-:

"No procede declarar la nulidad de pleno derecho, o anular, actos administrativos municipales de liquidación de IBI que traigan causa de actos de fijación individualizada del correspondiente valor catastral, emitidos por la Administración catastral competente, que hayan de considerarse firmes en vía administrativa o judicial, en fecha anterior a la firmeza de una sentencia que anule la previa Ponencia de Valores Catastrales del municipio.

Asimismo, que no procede declarar la nulidad de pleno derecho, o anular, actos administrativos municipales de liquidación del IBI que traigan causa de actos de fijación individualizada del correspondiente valor catastral competente, si previamente no se ha declarado formalmente la nulidad o anulado estos últimos, previa su oportuna impugnación a través de los procedimientos administrativos que procedan y, en su caso, por el órgano jurisdiccional competente al efecto".

La Sala desestimó la pretensión actuada en base a lo siguiente:

"Es cierto que dentro del procedimiento tributario encaminado a la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles existen dos categorías de actos que aunque funcionalmente conducen sólo a la realización de aquélla tienen sustantividad propia dentro del citado procedimiento, en cuanto que sus determinaciones han de ser impugnadas independientemente por el administrado y ante órganos diferentes. Tales actos son los que podemos llamar de gestión catastral, por un lado, que comprende la elaboración de la ponencia de valores, la asignación y notificación individual de los valores catastrales y la revisión, modificación y actualización de los mismos, cuya competencia resolutoria corresponde a la Administración del Estado (El Catastro, los Tribunales Económicos-Administrativos y los Contencioso-Administrativos) y, por otro, los de gestión tributaria, que afectan a la liquidación del impuesto, concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, cuya competencia corresponde a la Administración Municipal.

Ahora bien, no lo es menos que ante un fallo firme en la fase de gestión catastral en relación a la elaboración de la Ponencia, la Administración Municipal ha de estar y pasar por la correspondiente declaración, llevándola sin más a su puro y debido efecto, en cuanto a los recurrentes afectados, al no existir ninguna necesidad de impugnar simultáneamente la asignación de los valores catastrales, por haberse recurrido el acuerdo de la aprobación de la ponencia de que traen causa, y extenderse los efectos estimatorios de esta última impugnación a todos los actos posteriores.

Desde esta perspectiva, debe concluirse que la sentencia del Juzgado no contraviene la normativa que aplica".

Pronunciamiento que, atendidas las circunstancias concretas del caso, concluye, y es lo que nos interesa, en que sí es factible impugnar la liquidación de IBI sobre la base de asignación de valores catastrales al inmueble.

Ciertamente este Tribunal Supremo acoge la dicotomía puesta anteriormente de manifiesto, al punto que incluso se ha llegado a manifestar que la gestión catastral y la gestión tributaria tienen vida propia, pero ello no puede llegar a obviar la gran incidencia que la determinación del valor catastral, propia de la gestión catastral, tiene sobre la exacción del IBI, en cuanto impuesto directo de carácter real, que grava de forma directa la capacidad económica de los sujetos pasivos, que se refleja en el valor de los bienes inmuebles. Al punto, que, en definitiva, la capacidad económica, en su dimensión constitucional, es el resultado individual de la determinación del valor del inmueble.

Ante ello, es evidente que la fijación del valor catastral, que causa estado de no haber sido impugnado en su momento o siéndolo se dejó que ganara firmeza, que se proyecta en el ámbito tributario al constituir la base

imponible del impuesto, cuya eficacia se prolonga en el tiempo en cuantos actos de aplicación incida, no puede permanecer inamovible cuando situaciones sobrevenidas, tales como declaraciones judiciales y/o jurisprudenciales o cambios legislativos, que reflejan o incluso pueden llevar a la certidumbre sobre la incorrección del valor catastral, que al tiempo de su determinación eran circunstancias desconocidas por inexistentes, y que, por ende, ni tan siquiera pudieron ser alegadas por los interesados, permiten que pueda discutirse su validez al impugnar la liquidación cuya base imponible venga determinada por dicho valor, sin que pueda tener amparo jurídico que se siga girando liquidaciones y resulten inexpugnables escudándose la Administración en la distinción enunciada entre gestión catastral y gestión tributaria, cuando resulta incorrecta la base imponible que se aplica y con ello se vulnera el principio de capacidad económica al gravarse una riqueza inexistente o ficticia, como puede ser que se haga tributar como urbano, lo que es rústico.

Todo ello sin obviar que estamos ante actos tributarios, las liquidaciones individuales giradas por el IBI, cuya procedencia y validez se hace depender de la correcta aplicación de los elementos esenciales del impuesto, correspondiéndole a los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el control de la legalidad de la actuación administrativa conociendo de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo, arts. 106.1 CE, 9.4º LOPJ y 25 LJCA, y en plenitud jurisdiccional enjuiciar la conformidad jurídica de las liquidaciones cuando se pone en cuestión la conformidad de uno de los elementos esenciales del impuesto, como es la base imponible.

### **Tercero. Posición de las partes.**

El Letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Badajoz considera infringido el art. 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Recuerda que en la misma sentencia se distingue entre la gestión catastral y la gestión tributaria, por lo que el valor catastral del inmueble se determina conforme a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario, debiendo su impugnación hacerse por los cauces previstos al efecto, siendo de competencia estatal, y una vez anulado se procedería a anular las liquidaciones. De otra manera se quebrantaría el principio de seguridad jurídica.

Añade el Letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Badajoz que también se infringe el art. 77, 1 y 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004. Considera que a través del pronunciamiento judicial se está aumentando sin cobertura legal alguna sus competencias municipales, de suerte que se le autoriza a anular valores catastrales y sustituirlos por otros, lo cual es contrario a la norma, pues discutiéndose estrictamente un acto tributario sólo es posible impugnar, materias referidas a gestión tributaria. Además permitiría que el Ayuntamiento pudiera decidir de forma directa liquidaciones del IBI con independencia de lo que figure en el padrón municipal, así podría haber anulado todas las liquidaciones acogiendo los fundamentos de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, pese a no haberse anulado la ponencia de valores, lo cual no se extrae de los términos de la propia sentencia, a tal efecto art. 73 de la LJCA.

Al hilo de lo anterior también considera que se vulnera el art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, pues condenar al Ayuntamiento a anular las liquidaciones giradas en consonancia con la información catastral, competencia estatal, y obligar a girar nuevos recibos como rústica, impone competencias al Ayuntamiento que no se corresponde con la normativa existente. En definitiva, se permite combatir por esta vía resoluciones del Catastro y del propio TEAR sin ser objeto del pleito.

A entender del Ayuntamiento la infracción normativa se ha extendido al art. 14.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, en relación con los arts. 25.1 y 69.c) de la LJCA. Para el Sr. Letrado del Ayuntamiento dado que de los cuatro recibos impugnados, excepto el correspondiente a 2014, eran actos firmes y consentidos por no haberse impugnado, la sentencia vulnera los citados preceptos en tanto que se pronuncia sobre actos no susceptibles de impugnación.

Por último, señala como vulnerado el art. 7 del Real Decreto Legislativo 1/2004, en su redacción por Ley 13/2015, pues la reforma ya tuvo en cuenta los pronunciamientos jurisdiccionales y estableció un régimen transitorio, sin que pueda afectar los pronunciamientos judiciales a situaciones consolidadas previamente.

A las infracciones normativas añade la parte recurrente la infracción de la jurisprudencia recaída en las sentencias de 17 de septiembre de 2003, rec. cas. 9444/1998; 19 de noviembre de 2003, rec. cas. 6917/1998; 5 de julio de 2002, rec. cas. 3626/1997; 28 de marzo de 2003, rec. cas. 4373/1998; 10 de febrero de 2011, rec. cas. 1348/2006, y 15 de octubre de 2015, rec. cas. 541/2014.

Se opone la parte recurrida a la impugnación formulada por el Ayuntamiento de Badajoz, pues objeta que en modo alguno se ha vulnerado la normativa que señala la recurrente. Indica que la Administración municipal nunca ha cuestionado los hechos, esto es, que los suelos son rústicos y sin embargo continúan girando las liquidaciones por IBI como si se tratara de terrenos urbanos. Además, en un supuesto similar al que nos ocupa, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura considera ajustada a derecho que la Administración revoque sus propios actos si entiende vulnerada la ley; por tanto, cuando una sentencia del Tribunal Supremo contradice lo que el catastro expresa no se vulnera el art. 65 del TRLHL. Sin que tenga sentido que se obligue a adelantar una cantidad nada insignificante cuando se conoce que posteriormente se debe devolver. Tampoco se pide que el Ayuntamiento valore los terrenos, competencia del Catastro, sino simplemente que gire las liquidaciones conforme a la naturaleza de los terrenos, así declarada judicialmente, como rústicos. Lo precedente era que el Ayuntamiento, a la vista de las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia, realice las liquidaciones sobre el presupuesto de lo ya sentenciado, aún cuando no se corresponda con lo recogido en el Catastro. Sin que quepa acoger la argumentación de la recurrente de que se anulan actos firmes y consentidos, porque los recibos originales fueron anulados tras ser impugnados, girándose nuevas liquidaciones que son objeto de esta impugnación. Por lo demás, no puede mantenerse que la sentencia cuestione o ignore que la formación y mantenimiento del catastro inmobiliario sea competencia exclusiva del Estado y que debe ser la Dirección General del Catastro la que regularice dicha situación. Lo cierto es que si el Catastro no se modifica a pesar de las sentencias firmes y continúa el Ayuntamiento girando los recibos, se está consintiendo un enriquecimiento injusto.

Respecto de la jurisprudencia invocada como vulnerada, considera la parte recurrida, que lejos de avalar la tesis de la recurrente, su lectura corrobora lo acertado de la sentencia impugnada, aparte de que algunas de las sentencias traídas nada tienen que ver con el caso que nos ocupa.

**Cuarto.** *Consideraciones preliminares sobre los hechos y sobre la cuestión en la que se aprecia interés casacional.*

Dispone el art. 87.bis.1 de la LJCA que "1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 93.3, el recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se limitará a las cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho". En el presente caso, cierto es que no se cuestiona directamente los hechos de los que parte la sentencia de instancia, pero es de notar que la parte recurrente incorpora hechos en su relato fáctico que indirectamente vienen a contradecir el presupuesto principal del que parte la sentencia, hechos recogidos en el escrito de interposición que a su vez son contradichos en el escrito de oposición de la parte recurrida. Ha de advertirse que el enjuiciamiento que se propone y la misma cuestión objeto de interés casacional identificada en el auto de esta Sala, debe integrarse dentro del contexto fáctico del que se pronuncia la sentencia de instancia y que tiene reflejo en la misma; no cabe pues indagar sobre otros hechos que los reconocidos como acreditados por la sentencia y que constituye su sustrato fáctico, ni entrar en consideraciones sobre la respuesta procedente de ser correctos los hechos propuestos por la parte recurrente e incorporados en su escrito de interposición.

A lo que ha de estarse, por tanto, es a que nos encontramos ante un "...inmueble sobre que se ha girado la liquidación por IBI, está clasificado como suelo urbano no consolidado, ubicado en el Área de Renovación ARN-5.3 (Área de Planeamiento a desarrollar mediante Plan Especial APD-pe-5/03), por lo que a todos los efectos no puede ser tenido como urbano.... No son acordes con la naturaleza del inmueble al que afectan y como quiera que el carácter rústico del mismo y la determinación de su valor es competencia del Catastro, procede declarar la nulidad de las liquidaciones practicadas porque las mismas se realizan como si el inmueble fuese de naturaleza urbana, cuando no lo es".

También disienten las partes sobre cuál es el objeto material impugnado. Para el Ayuntamiento de Badajoz, excepto la liquidación correspondiente al ejercicio de 2014, el resto se trata de actos firmes y consentidos que no son susceptibles de impugnación. Para la parte recurrida, por el contrario, se trata de actos que no causaron estado en vía administrativa, sino que una vez anuladas las liquidaciones originales por el propio Ayuntamiento, se giraron nuevas liquidaciones que son las impugnadas.

Sea como sea, nos encontramos con que la cuestión, tal y como la plantea el Ayuntamiento de Badajoz resulta novedosa en cuanto que no fue tratada, ni, claro está, resuelta, en la sentencia, la que conforme a su dicción literal se extiende a las liquidaciones de los ejercicios fiscales de 2012 a 2015, sin referencia alguna a que respecto de alguna o algunas se hubiera alcanzado su firmeza en sede administrativa, tampoco entra sobre esta cuestión en los argumentos utilizados para resolver el litigio; por tanto, en la mejor de las hipótesis para el Ayuntamiento de

Badajoz, estaríamos ante una incongruencia omisiva -no alegada por la recurrente- que debió intentar repararse en la instancia por los cauces que las normas procesales prevén al efecto, arts. 267.5 de la LOPJ y 215 de la LEC, al no hacerlo la cuestión que plantea resulta novedosa, y como esta Sala ha dicho en numerosas ocasiones no cabe plantear en casación cuestiones novedosas, resultando evidente que la sentencia recurrida no ha podido incurrir en las infracciones que al respecto denuncia la parte recurrente porque, en todo caso, no ha sido una cuestión considerada en la instancia.

**Quinto.** *Los puntos en conflicto.*

Atendiendo al desarrollo argumental de la sentencia, y a las alegaciones de las partes, es de observar varios puntos en los que se produce el conflicto y cuya identificación debe ayudar a centrar la cuestión litigiosa y a dar la respuesta adecuada.

En la sentencia recurrida se hace expresa mención a la distinción entre gestión tributaria y gestión catastral, y como el Ayuntamiento, dentro de esta distribución competencial se ha limitado a liquidar conforme a los datos que le remite el Catastro.

Punto pacífico, por más que la parte recurrente incida sobre el mismo y considere infringido las disposiciones legales que procuran la distinción entre gestión catastral y gestión tributaria.

Como se ha indicado, la sentencia impugnada parte, y respeta, esta distinción, pero deja constancia de que el contribuyente acudió al Catastro por entender que el inmueble era de naturaleza rústica y no urbana, sin que a pesar de las impugnaciones obtuviera un pronunciamiento del Catastro en el sentido interesado, cuando además consta aportados a los autos informe del Arquitecto municipal que da cuenta que los terrenos estaban clasificados como suelo urbano no consolidado e incluidos en el Área Normativa de Renovación ARN-5.3. Sin solución de continuidad la sentencia trae a colación el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 y la del Tribunal Superior de Extremadura de 26 de marzo de 2013, para poner en evidencia de que a todos los efectos el inmueble no puede ser tenido como urbano, a pesar de ello tanto el Catastro como el TEAR lo siguen teniendo como tal. Y a raíz de lo dicho, la Juzgadora no entra a dilucidar la corrección jurídica de un acto de gestión catastral, sino que entra a examinar las liquidaciones, y considera que "como quiera que el carácter rústico del mismo y la determinación de su valor es competencia del catastro", dado que las liquidaciones no son acordes con la naturaleza del inmueble, se procede a anularlas por realizarse las mismas como si el inmueble fuese de naturaleza urbana, cuando no lo es.

Con todo, en el acto de la vista la parte recurrida ha aportado sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de fecha 13 de diciembre de 2018, rec. 628/2017, que enjuicia el supuesto que nos ocupa en relación con el valor catastral en sede de gestión catastral, estimando el recurso y dándole la razón a la contribuyente en cuanto a la improcedencia del valor catastral por lo incorrecta calificación del inmueble.

Tiene su importancia, por lo que luego se dirá, que la sentencia recoge la reforma de la Ley 13/2015, que lo que viene es a recoger en una norma lo dicho por los Tribunales de justicia y que procura que los suelos clasificados como urbanizables que no tengan ordenación detallada, como el que es objeto de análisis en la sentencia, deberán ser valorados como rústico, a lo que debe atender el Catastro; dando cuenta que el Ayuntamiento de Badajoz -lo que viene a acreditar la conformidad del Ayuntamiento con la clasificación del inmueble- se dirigió a la Gerencia Territorial del Catastro para su adaptación en la clasificación y valoración de los inmuebles del municipio, sin que a la fecha de la sentencia se tenga constancia de que ha recaído resolución alguna o se haya iniciado procedimiento a propósito.

Si a lo dicho unimos lo recogido anteriormente, por las razones allí apuntadas, de que no nos encontramos ante actos firmes, sino que se están recurriendo liquidaciones concretas giradas por el Ayuntamiento, no puede mantenerse las quiebras normativas que denuncia la parte recurrente, en tanto que el núcleo del debate, no es el de la distinción del ámbito competencial entre gestión catastral y gestión tributaria, ni estamos ante actos firmes y definitivos que causaron estado en vía administrativa por no haber sido impugnados en tiempo, ni tiene en este recorrido lo estatuido en el art. 73 de la LJCA, sino que el enjuiciamiento debe desarrollarse en el sentido de que si respetando dicho ámbito competencial y recurriéndose una liquidación en sede judicial, cabe entrar a dilucidar la corrección de la base imponible a pesar de la valoración catastral del inmueble y si el juzgador viene vinculado a dicha valoración, que en puridad viene a coincidir con la cuestión que en auto de admisión se consideró de interés casacional objetivo.

**Sexto.** *La resolución del conflicto.*

Dicho lo anterior, poco recorrido tiene ya el presente recurso. Ya se ha dicho que el objeto de recurso no fueron actos firmes y consentidos, sino liquidaciones que no eran firme en vía administrativa. Ahora la parte recurrida nos ilustra con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia dándole la razón del carácter de suelo rústico de los inmuebles sobre los que se giraron las liquidaciones en condición de urbanos. Todo lo cual hace decaer definitivamente la argumentación de la recurrente sobre la que asienta la pretensión actuada.

La sentencia dictada el día 26 de Marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura , resolviendo un supuesto de valoración catastral de un inmueble ante el TEAR, interpretó el art. 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo , en su redacción anterior a la reforma por Ley 13/2015, 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", en el sentido de que:

"... sólo 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 serían "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".

Y proyectando esta interpretación sobre el municipio de Badajoz, consideró que:

"En resumen, a juicio de la Sala, son "urbanos" a los efectos de este precepto en el PGOU de Badajoz, exclusivamente:

- a) El suelo comprendido en los dos Sectores (SECTOR SUB-CC-6.1-1 y SECTOR SUB-CC-9.2-1), que el PGOU de Badajoz establece su ordenación detallada sin necesidad de Plan Parcial.
- b) El suelo urbanizable en ejecución (SUB-EE).

No es "urbano" el resto del suelo urbanizable, por exigir para su desarrollo un Plan Parcial o un Programa de Ejecución y, por tanto, no puede considerarse sectorizado o delimitado".

Esta interpretación fue avalada por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 , recaída en recurso de casación en interés de la ley nº. 2362/2013. Sentencia que 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, de Reforma de la Ley Hipotecaria, 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 valores catastrales a los cambios en las circunstancias urbanísticas de los inmuebles, sin necesidad de aprobar nuevas Ponencias".

Para dicha sentencia:

- 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.

- 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.

- 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, 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.

En el caso que nos ocupa nos encontramos ante una sentencia firme, la referida de 26 de marzo de 2013 , que recoge un criterio interpretativo en cuanto a la definición legal catastral de un determinado suelo urbano, y proyecta dicho criterio sobre la realidad de determinados suelos que, en dicha sentencia se especifican y delimitan.

Criterio que es avalado por el Tribunal Supremo.

El inmueble que nos ocupa no está comprendido dentro de la delimitación que recogió la referida sentencia del Tribunal extremeño. Si bien, la sentencia impugnada en este recurso de casación recoge el criterio fijado y aplica el art. 7.2 conforme a la interpretación hecha por la Sala del Tribunal Superior de Justicia, avalada por el Tribunal Supremo, y considera que aplicando los expresados criterios el inmueble sobre el que se giraron las liquidaciones sobre IBI no puede ser tenido como urbano, justificándolo suficientemente, sin oposición en este aspecto del Ayuntamiento.

Siguiendo la línea interpretativa delineada en el Fundamento Segundo de esta sentencia, y proyectándola sobre el caso concreto que contemplamos, en el presente es de observar que después de la asignación del valor catastral, no impugnado, se produce los citados pronunciamientos judiciales que establecen un criterio interpretativo que aplicado al inmueble sujeto procuran la certidumbre de que el inmueble no puede calificarse a efectos catastrales como urbano. Este es el parecer de la sentencia impugnada.

Ante ello, ningún reparo cabe oponer, en este caso, que al impugnarse la liquidación de un impuesto, en este caso el IBI, por la incorrección de sus elementos esenciales, como la base imponible, pueda discutirse el valor catastral. Ningún obstáculo existe para el enjuiciamiento en plenitud jurisdiccional de la procedencia y legalidad del impuesto girado, correspondiendo al Juzgador valorar los efectos de una declaración administrativa firme que es contradicha por lo declarado en una sentencia firme.

La complejidad de los procedimientos administrativos dispuestos, como se ha visto al distinguir gestión catastral y gestión tributaria, y los desajustes que la estructuración de los mismos puede provocar, en tanto que para la impugnación de los valores catastrales se prevé un cauce procedimental que normalmente se prolongará más en el tiempo -siempre necesaria la previa vía económico administrativa y buen ejemplo de lo que decimos es este recurso, en el que queda constancia las vicisitudes que han sufrido las reiteradas impugnaciones catastrales, hasta obtener la razón, sentencia de 13 de diciembre de 2018 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Extremadura que estima el recurso contencioso administrativo contra la resolución del TEAREX, declarando la procedencia de la calificación de rústico a efectos catastrales del inmueble que nos ocupa-, que una posible impugnación de la liquidación, de suerte que puede resolver la impugnación de las liquidaciones estando aún pendiente de resolver la impugnación del valor catastral - como ocurre en el presente caso-, impiden justificar la restricción que pretende la parte recurrente sobre la imposibilidad de entrar a resolver sobre la conformidad jurídica de, en este supuesto, la base imponible del impuesto, pues con ello se pone en entredicho el propio principio de tutela judicial efectiva, impidiendo que los Tribunales puedan entrar a conocer en plenitud de la pretensión actuada respecto de la improcedencia del impuesto, quedando en manos y a voluntad de la Administración local el girar liquidaciones aún a sabiendas, -en este caso desde la sentencia del Tribunal de Justicia de Extremadura- de la improcedencia del valor catastral, y por ende de la base imponible; con quebranto del principio de capacidad económica, en tanto que el contribuyente tendrá que contribuir por una riqueza inexistente o ficticia, condenándolo a un bucle de ribetes kafkianos -pensemos que la sentencia resolviendo la impugnación contra la liquidación hubiera sido desestimatoria en base a la tesis de la parte recurrente, pues sólo podía incardinarse en la esfera de la gestión catastral la discusión

sobre el valor catastral, y años después se le otorga la razón respecto de la improcedencia de la calificación catastral, en una impugnación en la esfera de la gestión catastral-, cuando no a una diáspora impugnatoria, tendente a dejar de pagar lo que con certidumbre no se debe o a que le sea devuelto lo que nunca debió pagar, con merma del principio de legalidad tributaria e igualdad; mientras tanto pasa el tiempo y con el los plazos, pudiendo llegar a hacer inamovibles situaciones injustas e ilegales contra las que el mero transcurso de los plazos impide reacción alguna.

Esta última situación es la que nos viene a describir la sentencia de instancia. Recordemos los términos de la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 13/2011, "...A tales efectos los Ayuntamientos deberán suministrar a la Dirección General del Catastro información sobre los suelos que se encuentren afectados...", y como la sentencia impugnada da cuenta, fundamento tercero que a 29 de noviembre de 2016, fecha de la sentencia, no había constancia de que se hubiera iniciado el procedimiento para adaptar el catastro a la nueva redacción del art. 7.2 anteriormente referida.

Sin que, en estas situaciones, en las que concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas, como la que nos ocupa, tenga amparo jurídico, el que se pueda seguir girando los recibos por IBI o no anular los ya girados, en su caso, bajo la excusa de la incompetencia del Ayuntamiento para fijar los valores catastrales. Ante un sistema impugnatorio complejo y potencialmente creador de disfunciones, cuando se producen estas situaciones, como las que nos ocupa, u otras parecidas o análogas, frente a una Administración que ha de servir con objetividad los intereses generales ( artículo 103.1 CE ), no es admisible jurídicamente que la misma permanezca inactiva dando lugar a un enriquecimiento injusto prohibido o a obligar a los administrados, ciudadanos de un Estado de Derecho, a transitar por largos y costosos procedimientos para a la postre obtener lo que desde un inicio se sabía que le correspondía o, lo que es peor, esperando que el mero transcurso del tiempo convierta en inatacable situaciones a todas luces jurídicamente injustas; lo cual mal se compadece con un sistema tributario basado en el principio superior de Justicia y el de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme a la capacidad económica de cada uno.

Ante estas situaciones excepcionales, para salvar las quebras que hemos referido, 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 derivada 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 de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto.

#### **Séptimo.** *Contenido interpretativo de la sentencia y pretensión deducida en el proceso.*

Conforme a lo expuesto procede interpretar los arts. 65 y 77.1 . y 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004 y art. 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004 , 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, el sujeto pasivo pueda discutir el valor catastral del inmueble, base imponible del impuesto, aún existiendo la valoración catastral firme en vía administrativa.

Todo lo cual ha de llevarnos a desestimar la pretensión actuada por el Ayuntamiento de Badajoz.

#### **Octavo.** *Costas.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA , al no apreciarse mala fe o temeridad en alguna de las partes, no procede hacer un expreso pronunciamiento sobre las costas de este recurso de casación.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º) Fijar el criterio interpretativo expresado en el fundamento jurídico séptimo de esta sentencia.

2º) Desestimar el recurso de casación deducido por el Ayuntamiento de Badajoz contra la sentencia del Juzgado nº. 2 de Badajoz, de fecha 29 de septiembre de 2016 , la que se confirma íntegramente.

3º) No hacer una expresa condena sobre las costas causadas en esta casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen Jose Diaz Delgado

Angel Agualló Aviles Jose Antonio Montero Fernandez

Jesus Cudero Blas Rafael Toledano Cantero

Dimitry Berberoff Ayuda Isaac Merino Jara

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. Jose Antonio Montero Fernandez, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, la Letrada de la Administración de Justicia. Certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.