



**Trabajo de Fin de Máster**

**EFFECTOS DE LA INEJECUCIÓN DEL  
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.  
VÍAS IMPUGNATORIAS Y POSIBLE  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE  
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

*Presentado por:*

**Jose David Pardo Arrufat**

*Tutora:*

**María del Lidón Lara Ortiz**

**Máster Universitario en Abogacía**

Curso académico 2019/20  
Fecha de defensa: Enero 2020



## **Resumen**

El presente trabajo analiza las consecuencias de la errónea clasificación catastral de determinados suelos como rústicos durante muchos años, con clara infracción de lo dispuesto en el art. 7.2.b) TRLCI, así como sobre la evolución de la interpretación jurisprudencial del citado precepto y las vías impugnatorias existentes.

Con ello, se pretende, además, poner de manifiesto los perjuicios causados a los ciudadanos propietarios de dichos suelos en relación con el gravamen en concepto de impuestos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles Urbanos y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, tratando finalmente la posible responsabilidad patrimonial en la que puede haber incurrido la administración local.

## **Palabras clave**

Ayuntamiento, Catastro, Administración local, planeamiento urbanístico, clasificación catastral, impuestos, perjuicio, devolución, responsabilidad patrimonial.



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>2. LA CLASIFICACIÓN DE LOS TERRENOS A EFECTOS CATASTRALES. ESPECIAL INCIDENCIA EN LA CONSIDERACIÓN RÚSTICA DEL SUELO.....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. Perspectiva general de la clasificación de los terrenos por parte de los Ayuntamientos .....</b>	<b>2</b>
<b>2.2. La doctrina fijada por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 30 de mayo de 2014 .....</b>	<b>5</b>
<b>3. EL PROCEDIMIENTO DE DEVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS DE IBIU E IIVTNU. VÍAS IMPUGNATORIAS Y GESTIÓN COMPARTIDA .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1. Gestión compartida y vías impugnatorias .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. Actualidad de la impugnación de la valoración catastral ante los Ayuntamientos. Sentencia nº 196/2019 del Tribunal Supremo, de fecha 19 de febrero de 2019 .....</b>	<b>12</b>
<b>4. NOTAS PRÁCTICA SOBRE ACTUALIDAD DE LA IMPUGNACIÓN DE LA VALORACIÓN CATASTRAL .....</b>	<b>14</b>
<b>4.1. El caso del Sector PRR-3 de Benicasim.....</b>	<b>14</b>
<b>4.2. El caso del Sector 26 SU-R de Castellón de la Plana .....</b>	<b>17</b>
<b>5. LA SITUACIÓN DEL CIUDADANO CON POSTERIORIDAD A LA OBTENCIÓN DE SENTENCIA ESTIMATORIA CON EFECTOS RETROACTIVOS .....</b>	<b>20</b>
<b>6. LA SITUACIÓN DEL CIUDADANO CON POSTERIORIDAD A LA OBTENCIÓN DE SENTENCIA ESTIMATORIA SIN EFECTOS RETROACTIVOS. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....</b>	<b>21</b>
<b>7. PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA .....</b>	<b>27</b>
<b>7.1. Reforma del art. 7.2.b) TRLCI .....</b>	<b>27</b>
<b>7.2 Reforma del art. 23.2 TRLCI.....</b>	<b>28</b>
<b>8. CONCLUSIONES .....</b>	<b>29</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>31</b>



## **1. INTRODUCCIÓN.**

El presente trabajo versa sobre la errónea clasificación catastral que, en ejercicio de sus potestades de planeamiento urbanístico, han llevado a cabo los Ayuntamientos a lo largo de las últimas décadas, otorgando naturaleza urbana a terrenos que, en aplicación del art. 7.2.b) Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante TRLCI), no reunían los requisitos para ser considerados como tal, sino rústicos, y ello por ni siquiera tener en la mayoría de los casos instrumento de desarrollo urbanístico aprobado.

Para ello comenzaremos analizando, si bien de forma breve, las competencias urbanísticas atribuidas por nuestro ordenamiento jurídico a los Ayuntamientos, así como la incidencia y relación de éstos con las Gerencias Territoriales del Catastro.

Continuaremos estudiando la problemática desde el punto de vista tanto de la normativa aplicable como de la evolución jurisprudencial en su aplicación, tomando como referencia la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014.

Asimismo, se enfocará la incorrecta clasificación urbanística desde el punto de vista de los efectos que ello supone para los ciudadanos en cuanto sujetos pasivos de impuestos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles Urbanos (en adelante IBIU) o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU).

A continuación, procederemos a analizar las diferentes vías impugnatorias de las que disponen los ciudadanos para tratar de modificar dicha clasificación catastral y conseguir la devolución de lo ingresado en concepto de impuestos que toman como base la naturaleza urbana del suelo durante los años en los que estos estuvieron indebidamente clasificados como urbanos.

Analizaremos dos casos prácticos reales, ocurridos en la provincia de Castellón, al efecto de poner de manifiesto la realidad de la problemática expuesta en los puntos anteriores, para terminar introduciendo o diferenciando aquellos

supuestos en los que el ciudadanos obtienen una sentencia estimatoria con efectos retroactivos o sin efectos retroactivos.

Sobre la base de lo anterior, estudiaremos la posible responsabilidad patrimonial en que los Ayuntamientos que han llevado a cabo este tipo de prácticas han podido incurrir, perjudicando económicamente a los ciudadanos a través de las liquidaciones en concepto de IBIU o IIVTNU.

Finalmente, se propondrá una doble reforma legislativa, ambas encaminadas a que las situaciones en la que los ciudadanos se han visto inmersos a lo largo de los últimos años no se repitan, para lo que añadiremos un párrafo nuevo tanto al art. 7.2.b) TRLCI (así como a la normativa reguladora del IBIU e IIVTNU) como al art. 23.2 TRLCI, a los efectos de mitigar las consecuencias económicas negativas que este tipo de actuaciones pueden causarles, y que son claramente contrarias al principio de capacidad económica que consagra el art. 31 CE.

## **2.- LA CLASIFICACIÓN DE LOS TERRENOS A EFECTOS CATASTRALES. ESPECIAL INCIDENCIA EN LA CONSIDERACIÓN RÚSTICA DEL SUELO.**

### **2.1 Perspectiva general de la clasificación de los terrenos por parte de los Ayuntamientos.**

De sobra es conocido que la clasificación catastral de los suelos tiene una incidencia esencial en la esfera económica tanto de los Ayuntamientos, como órgano recaudador de aquellos impuestos cuya base imponible se configura en torno a la clasificación y valoración catastral de los suelos de su término municipal, como de los ciudadanos, como sujetos pasivos de dichos impuestos por su condición de titulares de los terrenos.

Así, como punto de partida, toma especial relevancia la actividad urbanística municipal, ejercida conforme al principio constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE), si bien supeditada a la aprobación definitiva por parte de la Administración autonómica.

Con referencia a la autonomía local, «el legislador estatal ha delimitado dicho contenido mediante la citada Ley 7/85, que no hace sino desarrollar, respecto de la Administración Local, el art. 149.1.18 de la Constitución, y así, en diversos preceptos de dicha Ley se precisan las competencias de los Ayuntamientos,



entre las que figuran en materia de urbanismo, "la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" -art. 25.2.d)-. En consecuencia, no pueden dichos preceptos básicos, y por tanto tales competencias, ser desconocidos por el legislador autonómico»<sup>1</sup>.

Así, a través de los instrumentos de planeamiento general, y tomando como base las definiciones contenidas en la normativa urbanística y catastral, los Ayuntamientos tienen la potestad de clasificar la naturaleza del terreno del municipio de que se trate<sup>2</sup>, ya sea como urbano, urbanizable y no urbanizable o rústico. En definitiva, «son los ayuntamientos, mediante los distintos instrumentos urbanísticos (planeamiento general y de desarrollo, su gestión y ejecución) y en el marco de la legislación autonómica correspondiente, los principales responsables de las políticas de ordenación de la ciudad, ya que establecen el dónde, cuándo y cómo deben desarrollarse, y prevén las transformaciones urbanas»<sup>3</sup>.

Es la normativa catastral antes citada la que nos otorga una definición respecto a qué debe entenderse por suelo de naturaleza urbana y, en sentido negativo, por suelo de naturaleza rústica, definición que, incardinada en el art. 7.2.b) TRLCI, ha sido objeto de gran controversia en los últimos años entre Ayuntamientos, Catastro y ciudadanos, incluso tiempo después de que, como exponemos, el Tribunal Supremo tuviera oportunidad de pronunciarse al respecto través de su conocida sentencia de fecha 30 de mayo de 2014<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, M., «El control del planeamiento urbanístico», consultado en la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en la dirección <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1100006>, última consulta el 21/10/2019.

<sup>2</sup> En cuanto a la atribución de competencias urbanísticas: art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y, en el territorio de la Comunidad Valenciana, art. 44.5 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

<sup>3</sup> CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M., «Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Segunda, de 30 de mayo de 2014, dictada en recurso de casación en interés de la ley núm. 2362/2013, interpuesto por el abogado del Estado, siguiendo instrucciones de la Abogacía General del Estado y de la Dirección General del Catastro, contra la Sentencia dictada el día 26 de marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en recurso contencioso-administrativo sobre calificación catastral del suelo urbanizable sectorizado sin instrumento urbanístico de desarrollo, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles», *Cuadernos de derecho local*, ISSN 1696-0955, Número 35, 2014, págs. 239-255, p. 239.

<sup>4</sup> Sentencia nº 2159/2014 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 2, de fecha 30 de mayo de 2014 (rec. 2362/2013), siendo Ponente D. Emilio Frías Ponce.

pronunciamiento que dio lugar a que el legislador modificara el citado precepto, más que para cambiar su sentido, para aclararlo.

Estas competencias urbanísticas atribuidas a los Ayuntamientos se encuentran íntimamente relacionadas con la configuración del Catastro. En efecto, aprobado el planeamiento urbanístico, los Ayuntamientos deben comunicar al Catastro la naturaleza de los terrenos resultantes de dicha actuación urbanística<sup>5</sup>, procediendo el Catastro a su incorporación y a la asignación de su valoración catastral conforme a las normas técnicas de aplicación.

Incorporado el inmueble a la base de datos catastral -con la clasificación otorgada por los Ayuntamientos y valoración efectuada por Catastro- ya pueden los Ayuntamientos gravar en concepto de IBIU o IIVTNU aquellos terrenos que se encuentren clasificados como urbanos<sup>6</sup>, pues es dicha clasificación la que implica la sujeción de los inmuebles a tales impuestos, siendo el valor catastral el que constituye su base imponible<sup>7</sup>.

El problema viene aquí, como se expondrá, cuando los Ayuntamientos clasifican los terrenos como urbanos en una incorrecta interpretación del art. 7.2.b) TRLCI pues ello supone que, a partir de su incorporación a Catastro, los propietarios de dichas parcelas van a convertirse en sujetos pasivos<sup>8</sup> de los impuestos citados, debiendo hacer frente a unas cuotas tributarias que en una correcta aplicación del indicado artículo no deberían abonar por tener los terrenos a todas luces la consideración de rústicos.

En definitiva, esta clasificación de los terrenos efectuada por el Ayuntamiento y comunicada al Catastro constituye, pues, el punto de partida del presente trabajo, pues sólo cuando los suelos se encuentren clasificados catastralmente como urbanos, de conformidad a lo dispuesto en el citado art. 7.2.b) TRLCI, los Ayuntamientos podrán girar liquidaciones en concepto de IBIU o IIVTNU.

---

<sup>5</sup> Artículo 14.c) TRLCI, regulador de la incorporación al Catastro mediante comunicación.

<sup>6</sup> Mientras el IBIU grava la mera titularidad de los inmuebles urbanos (art. 61.1 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, TRLRHL), el IIVTNU grava el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto con ocasión de su transmisión (art. 104.1 TRLRHL).

<sup>7</sup> En cuanto a la base imponible de los impuestos: art. 65 TRLRHL en caso del IBI y art. 107.2.a) TRLRHL para el IIVTNU en el caso de transmisiones de terrenos.

<sup>8</sup> Disponen la condición de sujeto pasivo: el art. 63 TRLRHL en el caso del IBI y art. 106 TRLRHL en el caso del IIVTNU.

## **2.2 Doctrina fijada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de mayo de 2014.**

Como hemos indicado, es el art. 7.2.b) TRLCI el que define qué debemos entender por suelo de naturaleza urbana a efectos catastrales. Ahora bien, dicho precepto fue objeto de nueva redacción por el apartado cuatro del artículo segundo de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, modificación que precisamente trae causa de la interpretación que del mismo efectuó el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 30 de mayo de 2014.

Así pues, y para ponernos en contexto, con anterioridad a la reforma referida, el tenor literal del art. 7.2.b) TRLCI era el siguiente:

«2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

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 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».

Nos encontramos, como es de ver, ante una definición muy generalista o «necesariamente amplia y en cierto modo indefinida porque pretendió recoger las distintas clasificaciones de los terrenos que establecen las numerosas y dispares normas urbanísticas dictadas por las Comunidades Autónomas (Fundamento de derecho sexto), lo que es una muestra más, y esto lo añadimos nosotros, de la cantonalización normativa que desgraciadamente padecemos»<sup>9</sup>.

Así, los Ayuntamientos, en una práctica bastante extendida y en una forzada interpretación del citado precepto, comenzaron a clasificar los suelos como urbanos aun cuando estos no contaban con instrumentos de desarrollo aprobados -o si lo estaban, solo con carácter provisional- por el órgano

---

<sup>9</sup> TEJERIZO LÓPEZ, J.M., «La impugnación de los valores catastrales y de las liquidaciones en el impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles», Ponencia presentada en la *“Jornada Nacional sobre los valores catastrales y el Impuesto sobre el valor añadido”*, 2016, p. 54. Artículo extraído de la plataforma VLEX, última consulta: 16 de septiembre de 2019.

competente de la Comunidad Autónoma, liquidando anualmente el IBIU y, en su caso, el IIVTNU.

Tuvo que ser el Tribunal Supremo, como avanzábamos, quien en su Sentencia de fecha 30 de mayo de 2014 dictada en interés de ley, estableciese, en su Fundamento de Derecho Sexto, la correcta interpretación del art. 7.2.b) TRLCI en el sentido de declarar que, para considerar como urbano un suelo, este debe estar sectorizado y ordenado y, en los casos en los que se encuentre sectorizado pero no ordenado, sólo podrá considerarse urbano a partir del momento en que se apruebe el instrumento urbanístico de desarrollo siendo que «antes de ese momento el suelo tendrá, -como dice la sentencia recurrida-, el carácter de rústico».

Consecuencia de lo anterior, como hemos adelantado, fue la modificación de la redacción del art. 7.2.b) TRLCI mediante la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, que quedó redactado en los siguientes términos:

«2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

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

Como es de ver el sentido de la redacción actual es el mismo que el que establecía la anterior versión, si bien ahora con un texto más preciso y claro.

Así todo, «la Sentencia permite poner fin a la posible asimetría entre la legislación catastral y la legislación urbanística, en orden a conseguir resultados coordinados entre ambas no solo en cuanto a la clasificación del suelo, sino incluso en cuanto a los efectos de determinar su valor, tanto el catastral como el urbanístico y expropiatorio»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M., cit., «Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, ...», p. 255.

Como se puede colegir con facilidad, la incidencia en la esfera económica de los ciudadanos de la clasificación rústica de los terrenos de su propiedad no es desdeñable, pues supone, en primer lugar, la imposibilidad de que los Ayuntamientos continúen liquidando anualmente en concepto de IBIU, con el alivio fiscal que ello implica y, en segundo lugar, la posibilidad de recuperar lo abonado en ejercicios anteriores no prescritos en los casos en que la jurisprudencia atribuye efectos retroactivos, tal y como se expondrá.

Y desde un principio advirtió la doctrina de la incidencia que dicha sentencia tendría en las arcas municipales municipal ya que «la disminución del valor catastral que resulta de esta doctrina afecta a más de 900.000 inmuebles en todo el territorio nacional, y sus consecuencias tributarias son muy importantes, pues habrá de revisarse la cuota tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) de los inmuebles afectados, y sus propietarios podrán pedir la devolución, como ingresos indebidos, de las cuotas pagadas»<sup>11</sup>.

Por último, resulta relevante señalar que la Disposición Transitoria Séptima del TRLRHL introducida por la referida Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria, que regula el régimen transitorio para la aplicación de la modificación de la letra b) del apartado 2 del artículo 7, determinó, en esencia, que los terrenos que, en aplicación de la citada Ley, se valorasen como rústicos por procedimiento de valoración colectiva únicamente podrán retrotraer sus efectos hasta el 1 de enero del año en que se inicie el procedimiento.

Habida cuenta de que la Ley entra en vigor en 2015, un hipotético procedimiento de valoración colectiva iniciado ese mismo año que clasificase determinado terreno como rústico en aplicación de la nueva redacción otorgada al art. 7.2.b) TRLRHL, tendría efectos únicamente desde el 1 de enero de 2015.

Lo anterior implica, a nuestro juicio, que la entrada en vigor de esta Ley trata de convalidar la nulidad de la valoración catastral de aquellos terrenos clasificados como urbanos por un plan urbanístico cuyo programa de desarrollo no fue

---

<sup>11</sup> LOZANO CUTANDA, B., y LOPEZ MUIÑA, A., «Para que el suelo urbanizable sea considerado urbano a efectos catastrales, y pague IBI como tal, es necesario que se haya iniciado su desarrollo urbanístico (STS de 30 de mayo de 2014)», *Diario La Ley*, Nº 8355, Sección Tribuna, 16 de Julio de 2014, Año XXXV, Ref. D-241, Editorial LA LEY, consultado en la base de datos laleydigital de WolterKluwer, última vez consultado el 22/10/2019.

aprobado, o fue declarado nulo, o bien, tras largos periodos de tiempo, ni siquiera se iniciaron las obras de urbanización por el agente urbanizador, y ello porque, como decimos, no permite retrotraer efectos de la clasificación rústica del suelo más allá, como máximo, del 1 de enero de 2015.

Incluso hay que destacar, como se expondrá, las dudas del TSJ en la aplicación retroactiva de efectos en sus resoluciones anteriores, y que en todo caso tenían más que ver con la prescripción fiscal de cuatro años prevista en el art. 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), otorgando el Tribunal efectos interruptivos a la reclamación ante Catastro en aplicación del art. 68 LGT, pues su finalidad era que los contribuyentes pudieran obtener la devolución de las cantidades ingresadas desde el año en que se reclamó la modificación de la clasificación catastral ante la Gerencia Territorial de Catastro y los cuatro ejercicios anteriores<sup>12</sup>, siempre y cuando en vía administrativa se hubiera solicitado dicha retroacción<sup>13</sup>.

Aunque las dificultades no terminan aquí pues, como expondremos, algunos Ayuntamientos, incluso en los casos en que existe resolución judicial favorable a la retroacción, rechazan otorgar efectos interruptivos a las reclamaciones efectuadas por los ciudadanos ante Catastro, desestimando sus solicitudes de devolución, arguyendo contra toda lógica que el instituto de la prescripción fiscal opera de diferente manera según estemos ante la Administración estatal (Catastro) o ante la Administración local (Ayuntamiento) siendo, por lo demás, contrario a ley el argumento esgrimido por los Ayuntamientos de que las

---

<sup>12</sup> Entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 367/18, de fecha 26 de septiembre de 2018 (rec. 220/2016), que si bien no fija en su fallo fecha de efectos alguna -en contraposición a otras que más adelante citaremos-, sí que razona, en su Fundamento de Derecho Undécimo *in fine*, que el Ayuntamiento debe devolver desde el año de la reclamación (2013) y los cuatro anteriores: «No obstante, no podemos dar a la sentencia efectos retroactivos, la razón tenemos que verla en la competencia de cada Administración, el Catastro fija la valoración y el Ayuntamiento gira el recibo con arreglo a la valoración catastral, supone lo expuesto que el demandante para que le devuelvan el importe de los recibos indebidamente abonados debe acudir al Ayuntamiento y le tienen que devolver desde 2013 y cuatro años anteriores».

<sup>13</sup> El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, en su sentencia nº 1430/17, de 8 de noviembre de 2017 (rec. 215/2015), estimó la desviación procesal alegada por el Abogado del Estado por haber reclamado el contribuyente únicamente sobre la base del recibo de IBIU ejercicio 2013 y ampliar el debate ya en vía contencioso-administrativa al ejercicio 2013 y los cuatro anteriores o, subsidiariamente, desde 2007 (año en que se aprobó la Ponencia de Valores de Benicasim), por lo que termina anulando la valoración catastral únicamente desde el ejercicio 2013.

reclamaciones formuladas ante la Gerencia del Catastro no interrumpen la prescripción frente a los actos de recaudación, habiéndose pronunciado en tal sentido el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Castellón de la Plana, en su Sentencia nº 499/2018, de fecha 8 de junio de 2018.

Así todo, dicha posibilidad de retroacción de efectos, como decimos, ha desaparecido para aquellos contribuyentes que impugnan la valoración catastral notificada como consecuencia del procedimiento de valoración colectiva previsto en la citada Ley 13/2015<sup>14</sup>, sin perjuicio de que, tal y como expondremos más adelante, se pueda plantear la posibilidad de interponer reclamación ante el respectivo Ayuntamiento en concepto de responsabilidad patrimonial.

### **3. EL PROCEDIMIENTO DE DEVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS ABONADAS EN CONCEPTO DE IBIU E IIVTNU. VÍAS IMPUGNATORIAS Y GESTIÓN COMPARTIDA.**

#### **3.1 Gestión compartida y vías impugnatorias.**

A modo de introducción, conviene señalar que el contribuyente dispone de diversos mecanismos para impugnar el valor catastral siendo que, por la limitada extensión del presente trabajo y la amplitud de la controversia generada, nos centraremos en el supuesto en que la clasificación y valoración catastral se impugna por el ciudadano como consecuencia de la notificación por parte del Ayuntamiento de la liquidación en concepto de IBIU o IIVTNU.

Como antecedente de lo que se expondrá a continuación, adelantamos que los impuestos locales que toman como base imponible la naturaleza y valor catastral del suelo (IBI e IIVTNU) son impuestos de «gestión compartida».

Ello implica que en dicha gestión intervienen dos administraciones, esto es, el Catastro, como Administración estatal (llevando a cabo las actuaciones de gestión catastral) y los Ayuntamientos, como Administración local (a quien compete la gestión tributaria), siendo el punto de unión entre ambas esferas de gestión el valor catastral, previamente fijado por el Catastro, y que el

---

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 183/19, de fecha 24 de abril de 2019 (rec. 777/2016) y nº 182/19, de 24 de abril de 2019 (rec. 778/2016).

Ayuntamiento toma como base imponible para liquidar y recaudar impuestos como el IBI o el IIVTNU en el caso de transmisiones de terrenos.

En definitiva, después de la comunicación de la clasificación del suelo por parte de los Ayuntamientos, los órganos catastrales gestionan el impuesto, fijando la valoración catastral, pasando el impuesto a partir de este momento a ser gestionado por los Ayuntamientos, quienes procederán a su liquidación<sup>15</sup>.

Así, a modo de ejemplo, tal y como refería el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, en su Sentencia nº 555/2017, de fecha 1 de junio de 2017 (rec. 2/2017), el IBIU -como pudiera ser el IIVTNU- es un impuesto cuya exacción compete a la Dirección General del Catastro y de sus Dependencias Territoriales, que entre otras actuaciones lleva a cabo la valoración catastral de los inmuebles y su notificación, formando el Padrón catastral, punto que marca el inicio de las competencias del Ayuntamiento en ejercicio de la gestión tributaria del impuesto.

Consecuencia de lo anterior era que, con este sistema de gestión, la solicitud del contribuyente que reclamaba al Ayuntamiento la devolución de lo ingresado indebidamente en concepto de IBIU y que no continuara liquidándolo en lo sucesivo, por entender que el suelo nunca debió perder la consideración rústica habida cuenta del fracaso de la actuación urbanística municipal, era rechazada por el consistorio, bajo el argumento de la gestión compartida del impuesto, esto es, de la incompetencia del órgano municipal en la fijación del valor catastral<sup>16</sup> y si el ciudadano se dirigía a la Gerencia Catastral ésta se excusaba alegando incompetencia en el planeamiento urbanístico.

Como es de ver, la falta de comunicación y de colaboración entre Administración local y estatal, en clara contravención con lo exigido en múltiples preceptos del TRLCI<sup>17</sup>, actuaba (y sigue actuando) en claro detrimento del ciudadano, que,

---

<sup>15</sup> TEJERIZO LÓPEZ, J.M., «La impugnación de los valores catastrales y...», cit., pág. 11.

<sup>16</sup> AYLLÓN CAMACHO, J. M., «IBI de bienes inmuebles considerados urbanos pero sin desarrollo urbanístico efectivo. Propuesta administrativa y judicial para acabar con esta situación», artículo de *Noticias Jurídicas* (<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12899-ibi-de-bienes-inmuebles-considerados-urbanos-pero-sin-desarrollo-urbanistico-efectivo-propuesta-administrativa-y-judicial-para-acabar-con-esta-situacion/>), última consulta en fecha 20/09/2019.

<sup>17</sup> A modo de ejemplo, párrafo segundo del art. 36.2 TRLCI: «En particular, las entidades locales y demás Administraciones actuantes deberán suministrar a la Dirección General del Catastro, en los términos que reglamentariamente se determinen, aquella información que revista



ante tal escenario incierto y confuso, en que no está claro ni siquiera contra qué administración hay que accionar, se ve obligado a seguir un largo camino de reclamaciones y recursos, concretamente mediante la interposición, ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional (en nuestro caso de la Comunidad Valenciana, en adelante TEARCV)<sup>18</sup>, de reclamación económico-administrativa contra la resolución desestimatoria -expresa o presunta- de la Gerencia Territorial del Catastro.

Tanto la solicitud ante la Gerencia Territorial del Catastro como la reclamación económico-administrativa deben contar con base probatoria suficiente para acreditar que el terreno en cuestión, clasificado catastralmente como urbano, por ejemplo, se encuentra en un Sector o ámbito en el que no ha sido aprobado instrumento urbanístico de desarrollo o incluso que el propio PAI ha sido declarado nulo y/o se encuentra totalmente inejecutado, lo que normalmente se justificará solicitando al Ayuntamiento que expida certificación sobre tales extremos, a los efectos de justificar la infracción del citado art. 7.2.b) TRLCI que posibilitará la aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su referida Sentencia de fecha 30 de mayo de 2014, aportando asimismo la superposición de planos catastrales, -de ponencia de valores y el PNOA-, al objeto de acreditar la inexistencia de ejecución de obras de transformación del terreno rústico en urbano.

Continuando con el *iter* procesal, y ante la más que posible desestimación de la reclamación por parte del TEARCV, el contribuyente se ve en la obligación de interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana<sup>19</sup>, con los costes que ello comporta, para que, en aplicación del art. 7.2.b) TRLCI y de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, y justificada la falta de desarrollo o ejecución del planeamiento urbanístico, se declare la nulidad del valor catastral y la naturaleza rústica del

---

trascendencia para el Catastro Inmobiliario relativa a la ordenación y a la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como al planeamiento y gestión urbanística, concentraciones parcelarias, deslindes administrativos y expropiación forzosa».

<sup>18</sup> Art. 29.6 TRLCI: «Los actos objeto de notificación podrán ser recurridos en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda su ejecutoriedad».

<sup>19</sup> Art. 10.1.d) LJCA: «1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: d) Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa».

terreno, posibilitando que el contribuyente deje de abonar más cuotas tributarias indebidas o incluso pudiendo recuperar las abonadas los cuatro ejercicios anteriores a la fecha de solicitud inicial.

Sin embargo, resta que dicha situación jurídica individualizada reconocida por sentencia firme se haga efectiva, esto es, que por parte de la Gerencia Territorial del Catastro se clasifique y valore el inmueble del ciudadano como rústico (volvemos a ver la proyección de la gestión compartida de estos impuestos) y que como consecuencia de tal modificación el Ayuntamiento competente, como encargado de la gestión tributaria, devuelva las cuotas ingresadas en concepto de IBIU (o IIVTNU), más intereses, durante los años en los que el terreno estuvo incorrectamente clasificado como urbano.

### **3.2 Actualidad de la impugnación de la valoración catastral ante los Ayuntamientos. Sentencia nº 196/2019 del Tribunal Supremo, de fecha 19 de febrero de 2019.**

Como apunte final conviene reseñar que recientemente el Tribunal Supremo, mediante Sentencia nº 196/2019, de fecha 19 de febrero de 2019<sup>20</sup>, ha abierto definitivamente la puerta a que los ciudadanos puedan impugnar la valoración catastral del inmueble con ocasión de la impugnación de las liquidaciones en concepto de IBIU o IIVTNU ante el Ayuntamiento, si bien dicha posibilidad se limita a aquellos supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales sobrevenidas.

Hasta ese momento, el Tribunal Supremo venía entendiendo que sólo en los siguientes supuestos podía impugnarse el valor catastral con ocasión de la impugnación de las liquidaciones tributarias ante los Ayuntamientos:

- Cuando la primera noticia de la valoración catastral de su inmueble que tiene el sujeto pasivo es con ocasión de la notificación de la liquidación, esto es, cuando no existe notificación previa del valor catastral individualizado.

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, nº 196/2019, de fecha 19 de febrero de 2019 (rec. 128/2016).

- Cuando existe sentencia firme en fase de gestión catastral en relación con la elaboración de la Ponencia de Valores.

Mediante la citada sentencia, el Tribunal añade como nuevo supuesto la concurrencia de circunstancias excepcionales sobrevenidas 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», así como análogas y similares.

Es decir, «en consideración de situaciones jurídicas novedosas que puedan afectar al inmueble al que se refiere la valoración catastral que no fue impugnada en su momento. En su argumentación destacan los mismos motivos que ha llevado a la jurisprudencia a asumir la impugnación indirecta de la Ponencia de Valores en el momento de concretarse la asignación individual de los valores catastrales: la protección del derecho a la tutela judicial efectiva»<sup>21</sup>.

La quiebra del principio de tutela judicial efectiva se produce en estos casos, como dispone el Tribunal Supremo, cuando por parte de los Ayuntamientos, aun cuando son concedores de la incorrección de la valoración catastral, se deniega a los ciudadanos un pronunciamiento sobre el fondo<sup>22</sup>, en este caso, sobre un aspecto tan importante como es la conformidad a Derecho de la base imponible de los impuestos, impidiendo posteriormente a los órganos judiciales entrar a conocer en plenitud las pretensiones de fondo planteadas.

En consecuencia, se está vulnerando el derecho de los ciudadanos a obtener un pronunciamiento sobre el fondo cuando se deja a discreción de los Ayuntamientos la fijación del objeto de debate procesal en el sentido de sesgar o restringir el mismo negándose a resolver, en vía administrativa, sobre la

---

<sup>21</sup> CASAS AGUDO, D., «En torno a la posible discusión de la valoración catastral del inmueble al hilo de la impugnación de liquidación por el IBI. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2019», *Nueva Fiscalidad*, Número 2, abril-junio 2019, pp. 253-263, p. 263.

<sup>22</sup> GARRÓS FONT, I., y CONTRERAS SOLER, B., «El rigor formalista del acceso al recurso de casación Contencioso- administrativo versus el derecho a la tutela judicial efectiva», *Justicia: Revista de derecho procesal*, núm. 2/2016, diciembre 2016, p. 461-497, p. 496.

incorrecta configuración de la base imponible del impuesto planteada por los ciudadanos.

En definitiva, en aquellos supuestos en los que los Ayuntamientos son plenamente concedores (por existir resoluciones judiciales previas o un cambio legislativo, entre otros) de la incorrección de la valoración catastral por ser los suelos rústicos y no urbanos, se admite por el Tribunal Supremo que los ciudadanos impugnen ante los propios Ayuntamientos la valoración catastral de sus terrenos con ocasión de la impugnación de las liquidaciones de impuestos que precisamente toman como base imponible el valor catastral.

#### **4. NOTAS PRÁCTICAS SOBRE ACTUALIDAD DE LA IMPUGNACIÓN DE LA VALORACIÓN CATASTRAL.**

Introducido el escenario en que los ciudadanos deben desenvolverse para obtener la devolución de lo ingresado en concepto de IBIU durante los años en los que su terreno fue valorado incorrectamente como urbano, procederemos a continuación a exponer diversos casos que nos permiten analizar el punto de vista práctico de la materia que aquí estamos tratando.

##### **4.1. El caso del Sector PRR-3 de Benicasim (Castellón).**

En el supuesto que a continuación se expondrá, el Ayuntamiento de Benicasim, pese a no contar con Plan Parcial aprobado en el Sector PRR-3, clasificó determinada parcela como suelo urbanizable de uso residencial, devengándose, por tanto, anualmente el IBIU desde que en 2007 se aprobase la Ponencia de Valores del municipio.

##### *4.1.1. Tratamiento jurídico de la controversia en vía administrativa y económico-administrativa.*

En fecha 30 de diciembre de 2013, el propietario interpuso reclamación ante la Gerencia Territorial del Catastro de Castellón solicitando la anulación de la valoración catastral de la finca de su propiedad sita en el Sector PRR-3 de Benicasim, cuyo valor catastral ascendía a 174.429,24 euros a pesar de ser un terreno baldío que carecía de cualquier servicio urbanístico.

Para reforzar su postura, se aportó al procedimiento informe pericial de arquitecto superior acreditando que el valor catastral de la parcela superaba

notoriamente el valor de mercado en contravención al art. 23.2 TRLCI, por ser además la parcela rústica y no urbana, e informes de los propios técnicos del Ayuntamiento poniendo de manifiesto la situación urbanística del Sector, así como planos catastrales y recibo de IBIU 2013.

Transcurridos sobradamente los seis meses, se interpuso, en fecha 12 de mayo de 2015, reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunidad Valenciana contra la desestimación presunta del escrito presentado ante Catastro, reiterando las alegaciones expuestas en dicho escrito, así como, entre otros, alegando la infracción del art. 7.2.b) TRLCI sobre la base de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 30 de mayo de 2014.

Esta era -y continúa siendo- la realidad física de la parcela:



#### *4.1.2. Tratamiento jurídico de la controversia en vía contencioso-administrativa.*

De nuevo sobre la base de la desestimación presunta de la reclamación económico-administrativa interpuesta, se interpuso demanda ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, anunciando recurso el 3 de marzo de 2016 y formalizando demanda en fecha 6 de octubre del mismo año.

Habida cuenta de que nada se había resuelto en vía administrativa, el recurrente reiteró las alegaciones ya expuestas en el sentido de manifestar la errónea clasificación catastral de su parcela, por la que desde 2007 había tenido que pagar 20.750,64 € en concepto de IBIU, solicitando la retroacción de los efectos

de la nueva valoración desde 2007 o, subsidiariamente, desde 2013 (año de la reclamación) y los cuatro ejercicios anteriores no prescritos, esto es, desde 2009.

Finalmente, en fecha 7 de junio de 2018, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó la Sentencia nº 239/18 (rec. 216/2016), estimando parcialmente el recurso interpuesto, declarando que:

«Se anula por contraria a derecho la resolución desestimatoria presunta del TEAR así como la desestimación presunta por la Gerencia Catastral de Castellón de la solicitud de alteración del valor catastral y se reconoce el derecho a la devolución del IBI del año 2009 hasta la fecha de efectos de la nueva valoración».

En ejecución de la misma, la Gerencia del Catastro dictó resolución valorando la parcela como rústica, por importe de 2.220,06 euros, y ello con efectos desde 2009.

Sin embargo, a pesar de haberse reconocido por nuestro más Alto Tribunal autonómico, después de 6 años, la situación jurídica individualizada de la recurrente y cumplido el fallo por el Catastro, el Ayuntamiento de Benicasim -ya no solo en el presente caso sino en muchos otros a los que hemos tenido acceso<sup>23</sup>- se resiste (desestimando o incluso inadmitiendo los escritos presentados por los ciudadanos) a devolver los importes ingresados por los contribuyentes ya sea en concepto de IBIU como de IIVTNU, alegando para ello, bien gestión compartida del impuesto, la falta de ejecución de la sentencia por parte del Catastro o, cuando Catastro cumple la sentencia, como hemos adelantado, prescripción del derecho a liquidar deuda tributaria (arts. 66 y ss. LGT), entre otros, lo cual bien podría llevarnos a plantear otras cuestiones en otras sedes que no son objeto de este trabajo.

---

<sup>23</sup> Entre otras, las siguientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta: Sentencia nº 16/18 de 18 de enero de 2018 (rec. 221/2016), Sentencia nº 17/18 de 18 de enero de 2018 (rec. 222/2016), Sentencia nº 172/18 de 2 de mayo de 2018 (rec. 217/2016) y Sentencia nº 503/18 de 19 de diciembre de 2018 (rec. 603/2016).

## 4.2. El caso del Sector 26 SU-R de Castellón de la Plana.

El caso descrito a continuación presenta algunas diferencias respecto al expuesto en el punto anterior, pues lo que se impugna es el Decreto dictado por el Ayuntamiento de Castellón acordando la resolución del contrato de adjudicación de las obras de urbanización del Sector 26 SU-R al agente urbanizador cerca de 10 años después de que se cumpliera la fecha máxima de inicio de las obras tal y como se estipuló en el convenio urbanístico. Durante todos esos años el Ayuntamiento, pese a que la realidad física del terreno era la misma que desde 2005, continuó liquidando en concepto de IBIU e IIVTNU.

Concretamente esta era (y es) la imagen satélite del Sector 26 SU-R, un terreno baldío y lleno de matorrales:



### 4.2.1. Posición mantenida por el Ayuntamiento de Castellón.

El Ayuntamiento de Castellón mantuvo a lo largo de todo el procedimiento, tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa, que el objeto del Acuerdo de fecha 22 de febrero de 2018 -impugnado por la propiedad- era la resolución del contrato de adjudicación de las obras de urbanización suscrito con el urbanizador y la cancelación del programa de actuación, por lo que la solicitud de devolución de las cuotas abonadas en concepto de IBI e IIVTNU excedía de dicho acuerdo siendo que, por lo demás, no procedía la devolución de los gastos de constitución y mantenimiento del aval suscrito para sufragar los costes de urbanización puesto que el pago en metálico o en terrenos era una opción, escogida voluntariamente, y por tanto no se había causado ningún perjuicio por la administración.

#### 4.2.2. Posición mantenida por la parte reclamante.

La parte actora sostuvo en apoyo de su pretensión de devolución de las cuotas abonadas en concepto de IBIU de 2012 a 2016 así como las cuotas abonadas en concepto de IIVTNU, la naturaleza rústica de su parcela, por la inejecución material de las obras desde que en 2008 venciera el plazo que el agente urbanizador tenía para iniciar las mismas.

Sobre la base de doctrina sentada por el Tribunal Supremo en fecha 30 de mayo de 2014 y con cita exhaustiva de jurisprudencia, se argumentó la errónea clasificación de su parcela que no era urbana sino rústica, naturaleza que nunca debió de cambiar sino hasta que se finalizasen las obras de urbanización.

Asimismo, y al efecto de que les fueran restituidos los importes sufragados por comisiones de mantenimiento y gastos de aval, se fundamentó en la demanda la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento ya sea por pasividad u omisión, al consentir que el inicio de las obras de urbanización se dilatase durante casi diez años hasta que finalmente se dictó el acuerdo resolutorio, fundamentado en la declaración de concurso del agente urbanizador más que en el incumplimiento de éste de los plazos relativos al inicio de las obras.

La responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento se basó en la existencia de *culpa in vigilando*, originada por lo que se conoce doctrinalmente como omisión relativa, entendida como la deficiencia o insuficiencia en el obras de los servicios administrativos<sup>24</sup>.

Por último, y con referencia a la voluntariedad en cuanto a la opción de pago en metálico o terrenos para contribuir a los costes de urbanización (prevista en aquel momento en el art. 71.3 LRAU), se defendió que, aun tratándose de una

---

<sup>24</sup> Entre otros, GALLEGO CÓRCOLES, I., «Daños derivados de la ejecución de contratos administrativos. La culpa *in vigilando* como título de imputación», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre (2008), pp. 265-291, p. 269; y GÓMEZ PUENTE, M., «Responsabilidad por inactividad de la Administración», *Revista de Documentación Administrativa*, 237-238, junio 1994, pp. 139-204, p. 142.

Para estos autores la responsabilidad por culpa *in vigilando* es un tipo de responsabilidad por omisión que se despliega en una doble vertiente, bien como omisión absoluta, en cuanto a la existencia de una radical pasividad de la Administración, o bien como omisión relativa, en cuanto al carácter deficiente o insuficiente del obrar administrativo que no actuó sus facultades de inspección provocando ello un daño a terceros.



opción voluntaria, cualquiera de las opciones escogidas hubiere tenido como consecuencia, habida cuenta de la pasividad con que actuó el Ayuntamiento para asegurar la ejecución de las obras, un perjuicio para los propietarios.

#### *4.2.3. La solución otorgada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón de la Plana. Divergencia de criterios.*

Sometido el asunto a la decisión de la Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Castellón de la Plana, se dictó Sentencia nº 522/2019, de fecha 6 de septiembre de 2019, estimatoria de las pretensiones planteadas por las demandantes.

En concreto, estimó la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, condenándole al abono de los gastos de constitución y mantenimiento del aval suscrito, sobre la base de la reciente jurisprudencia del TSJ de la Comunidad Valenciana<sup>25</sup>.

Por su parte, en cuanto a la devolución de lo ingresado en concepto de IBIU e IIVTNU, y en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 30 de mayo de 2014, resolvió la devolución de todos los importes solicitados, entendiendo que era improcedente tributar por dicha parcela como si de suelo urbano se tratase.

Pero la cuestión no es pacífica puesto que apenas dos meses después, el mismo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón, pero esta vez el nº 2 mediante Sentencia nº 505/2019, de 6 de noviembre de 2019, y ante un supuesto de hecho idéntico que afecta a parcela sita en el Sector 26 SU-R de Castellón, ha determinado la inexistencia de responsabilidad patrimonial alguna de la Administración, entendiendo que dicha responsabilidad es únicamente exigible al agente urbanizador, así como negando el derecho del recurrente a obtener la devolución de las cuotas soportadas en concepto de IBIU, por reunir el suelo todos los requisitos para ser considerado como urbanizable al amparo del art. 7.2.b) TRLCI y la jurisprudencia que lo interpreta.

---

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, nº 252/2019, de fecha 3 de mayo de 2019 (rec. 413/17).

Como es de ver, a pesar de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, sigue existiendo controversia y divergencias a la hora de interpretar la clasificación de los terrenos, motivo por el cual se hace necesaria una regulación más específica que elimine la posibilidad de que se dicten resoluciones judiciales de sentido tan opuesto para asuntos tan similares.

## **5. SITUACIÓN DEL CIUDADANO CON POSTERIORIDAD A LA OBTENCIÓN DE SENTENCIA ESTIMATORIA CON EFECTOS RETROACTIVOS.**

El punto de partida lo situamos aquí en el reconocimiento judicial, por parte del TSJ, de la clasificación rústica de la parcela declarando el derecho del ciudadano a que le fuera devuelto lo abonado en concepto de IBIU desde 2009<sup>26</sup>.

Como hemos expuesto, el ciudadano que tras dicho pronunciamiento se dirige al Ayuntamiento (en este caso, de Benicasim) comunicando el fallo de la sentencia y solicitando la devolución de lo ingresado en concepto de IBIU, en nuestro caso, desde 2009, obtiene de parte del consistorio municipal la desestimación o incluso inadmisión de su escrito, so pretexto de concurrir prescripción del plazo de 4 años para solicitar las devoluciones de ingresos indebidos (si bien la causa varía en función del caso).

Lo más conveniente y efectivo ante esta situación, y habida cuenta del tenor del del fallo, no es recurrir la resolución del Ayuntamiento, aunque también es posible, sino interponer Incidente de ejecución de sentencia ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana -órgano que dictó la resolución<sup>27</sup>-, comunicando el incumplimiento de la sentencia en sus estrictos términos.

El TSJ, al no haber sido parte el Ayuntamiento en el procedimiento, acordó en el primer caso expuesto en el punto anterior, requerir a la citada Administración local a los efectos de que informase de la cuantía líquida resultante de anular las liquidaciones de la parcela litigiosa relativas a los años 2009 y 2010 para, una

---

<sup>26</sup> Entre otras, Sentencia nº 17/18 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, de fecha 18 de enero de 2018 (rec. 222/2016), cuyo fallo declara: «SE ANULA LA VALORACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLE OBJETO DEL PRESENTE PROCESO; asimismo, SE RECONOCE EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DEL IBI DESDE EL AÑO 2009».

<sup>27</sup> Artículos 103 a 113 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

vez fijada la misma más los intereses legales, dar traslado a la Administración del Estado para que procediese a su pago<sup>28</sup>.

En conclusión, en estos casos en los que el derecho a la devolución de impuestos como IBIU o IIVTNU se encuentra reconocido con efectos retroactivos mediante sentencia judicial, lo más práctico desde el punto de vista procesal es la interposición de un incidente de ejecución de sentencia ante el Tribunal que dictó la resolución, a los efectos de conseguir la devolución de las cantidades reconocidas por parte del Catastro (sin perjuicio de que dicha Administración repita luego contra el Ayuntamiento), evitando así el inconveniente que supone reclamar a la Administración local el cumplimiento de la sentencia, que puede acarrear que el contribuyente deba iniciar, ante las desestimaciones o inadmisiones de las solicitudes de devolución, un segundo proceso ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo.

## **6. ACTUACIONES DEL CIUDADANO CON POSTERIORIDAD A LA OBTENCIÓN DE SENTENCIA ESTIMATORIA SIN EFECTOS RETROACTIVOS. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

Llegados a este punto, procede entrar a valorar la posible responsabilidad patrimonial en que puede haber incurrido la Administración al liquidar y cobrar impuestos tales como el IBIU o IIVTNU, como vía alternativa a la recuperación por parte del ciudadano de esos importes cuando el Tribunal Superior de Justicia no otorga efectos retroactivos a la anulación de la valoración catastral o bien, otorgados los efectos retroactivos, estos no se extienden hasta el momento en que el inmueble se clasificó como urbano.

---

<sup>28</sup> Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de fecha 24 de abril de 2019: «LA SALA RESUELVE: Haber lugar de forma parcial al incidente de ejecución instado por la procuradora Doña Catherine Biasoli Lopez en la representación que tiene conferida en autos frente a la Administración del Estado representado y defendido por su Letrado: acordando las siguientes medidas al amparo del artículo 109.1.c) de la LJCA:

1º) Que por el Ayuntamiento de Benicasim se informe a la Sala, de la cuantía líquida resultante de anular las liquidaciones de la Parcela litigiosa correspondientes al año 2009 y 2010, con los intereses correspondientes a fecha de dicho cálculo.

Una vez fijada dicha cuantía, dese traslado a la Administración del Estado para que proceda al pago, sin dilación, pero una vez verificada la notificación referida en el número 2º».

Es decir, no ha sido infrecuente el caso en que el TSJ de la Comunidad Valenciana, ya sea por aplicación de la DT 7ª TRLCI introducida por la citada Ley 13/2015 o por considerar firmes los ejercicios anteriores, resolvió la anulación de la valoración catastral fijando la fecha de efectos el año de la reclamación<sup>29</sup> o, en su caso, en el 1 de enero del año en que se hubiera iniciado el procedimiento de valoración colectiva introducido por la Ley 13/2015<sup>30</sup>, o incluso cuando la sentencia otorgaba efectos retroactivos a la nueva valoración, desde los cuatro ejercicios anteriores quedando los restantes fuera del periodo de retroacción<sup>31</sup>.

En estos casos se justifica la posible existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento partiendo de la improcedencia de la liquidación y cobro de las cuotas abonadas por impuestos que los propietarios no tenían el deber jurídico de soportar, por ser los terrenos sobre los que recayeron rústicos y no urbanos, como con posterioridad resulta, en muchos casos, confirmado por resolución judicial, todo ello sin perder de vista, como ya hemos expuesto, que es el Ayuntamiento el órgano competente para clasificar los suelos en desarrollo de su Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU), en su caso, siendo el Catastro Inmobiliario el órgano competente para su valoración.

Así, centrándonos en materia, tal y como se establece en nuestro ordenamiento jurídico, entre otros en el art. 32 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, desarrollado por la jurisprudencia que lo interpreta, la concurrencia de responsabilidad patrimonial de la administración exige que se cumplan los siguientes requisitos:

---

<sup>29</sup> Entre otras, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 301/18, de 4 de julio de 2018 (rec. 214/2015) y nº 1430/17, de 8 de noviembre de 2017 (rec. 215/2015).

<sup>30</sup> A modo de ejemplo, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 180/19, de 15 de abril de 2019 (rec. 768/2016); nº 182/19, de 24 de abril de 2019 (rec. 778/2015); y nº 183/19, de 24 de abril de 2019 (rec. 777/2016)

<sup>31</sup> Las ya citadas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta: Sentencia nº 16/18 de 18 de enero de 2018 (rec. 221/2016), Sentencia nº 17/18 de 18 de enero de 2018 (rec. 222/2016), Sentencia nº 172/18 de 2 de mayo de 2018 (rec. 217/2016) y Sentencia nº 503/18 de 19 de diciembre de 2018 (rec. 603/2016).

## 1.- Funcionamiento normal o anormal de la Administración.

Tal como razona la Sentencia nº 744/2018 del TSJ de Asturias, de fecha 28 de septiembre de 2018<sup>32</sup>, cuyo tenor literal resulta clarificador, el Ayuntamiento demandado incurrió en responsabilidad patrimonial al exigir y cobrar unos recibos de IBIU (generando un enriquecimiento injusto) por unos suelos que no eran urbanos sino rústicos y ello además por ser el responsable de la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y ello porque fue «el ente local quien giró las liquidaciones y quien se ha enriquecido injustamente con su pago, además de ser quien tramitó e impulsó el Plan finalmente aprobado y posteriormente anulado (tanto el PGOU de 2005 como el PGOU 2011, que sustituyó y derogó aquél)».

La sentencia citada es meridianamente clara: el Ayuntamiento que, en ejercicio de sus competencias urbanísticas, hubiese clasificado un terreno como rústico sin reunir los requisitos legales para ello incurre en responsabilidad patrimonial desde el momento en que gira liquidaciones tributarias tomando como base la errónea naturaleza urbana del suelo, que el Catastro ha valorado como tal a tenor de la información facilitada por el ente local.

Y ante ello el Ayuntamiento no puede escudarse, como en muchos casos viene haciendo, en el hecho de que el sentido otorgado al art. 7.2.b) TRLCI por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 30 de mayo de 2014 sea únicamente aplicable a partir del dictado de la sentencia.

En efecto, lo que el Tribunal Supremo hace mediante la citada sentencia es aclarar la interpretación que debe otorgarse al precepto, sin que ello implique, en nuestra opinión, que el precepto no pudiera ni debiera interpretarse ya en el sentido de considerar rústico el terreno que carece de instrumento de desarrollo aprobado, como fácilmente se advierte de la redacción del art. 7.2.b) TRLCI ya transcrita, tanto antes de la modificación como después<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Sentencia nº 744/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de fecha 28 de septiembre de 2018 (rec. 490/2017).

<sup>33</sup> En este sentido, la ya citada Sentencia nº 17/18 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, de fecha 18 de enero de 2018 (rec. 222/2016), así como, por la fecha de su dictado y sentido de sus argumentos, la Sentencia nº 1266/2007 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de fecha 24 de julio de 2007.

Resulta obvio, en consecuencia, que la actuación del Ayuntamiento, que clasificó las parcelas de los propietarios como urbanas cuando no reunía los requisitos para ello y que posteriormente -y sin rubor alguno- procedió a recaudar los impuestos como el IBI e IIVTNU durante los años en que las parcelas estuvieron erróneamente clasificadas como urbanas, supone un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos generador responsabilidad patrimonial.

## 2.- Existencia de perjuicio efectivo, antijurídico, evaluable económicamente e individualizado.

La antijuricidad viene aquí referida a la inexistencia del deber de los propietarios de los terrenos de soportar el pago de las liquidaciones giradas en concepto de IBIU o IIVTNU sobre unas parcelas que no reunían los requisitos para ser consideradas como urbanas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa catastral y con lo expuesto en los párrafos precedentes, y que por tanto nunca debieron perder su carácter de rústicas a tenor del tan repetido art. 7.2.b) TRLCI.

En este sentido, la citada Sentencia nº 744/2018 del TSJ de Asturias, amparándose en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de enero de 2013 (rec. 817/2011) vincula el perjuicio causado a la existencia de un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento y consecuente empobrecimiento injusto del contribuyente, pues «no habiendo obtenido la demandante beneficio urbanístico ni fiscal vinculado al planeamiento, ni contraprestación por tal pago de impuesto, queda claro que de no procederse al resarcimiento con la devolución del importe abonado se produciría no solo un enriquecimiento injusto, sino un empobrecimiento injusto»<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> En similar sentido, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso. Sección 5ª, nº 1650/2017, de fecha 31 de octubre de 2017 (rec. 315/2016): «Como venimos señalando, en el supuesto de autos no concurría un nivel de planeamiento suficiente (los terrenos estaban parcialmente pendientes de reclasificación) que permitiese estar en situación de contarse con los requisitos precisos para iniciar la urbanización, por lo que los gastos efectuados, cuando solo concurrían una simple expectativa de un futuro desarrollo, deben de ser considerados como prematuros, y por tanto no indemnizables. La adquisición realizada, en las circunstancias en la que por la recurrente se llevó a cabo, y las posteriores inversiones realizadas, implicaban la existencia de un riesgo de que ocurriera lo que jurisdiccionalmente aconteció, es decir, que finalmente se anulase lo que no era más que una simple previsión pendiente de ratificación de legalidad, y ello, a pesar de que la clasificación del suelo era de la exclusiva responsabilidad de los órganos administrativos con competencia urbanística».

En relación con el enriquecimiento injusto y el respeto al principio de buena administración que debe regir en la actuación administrativa ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo, entre otras, en su reciente Sentencia nº 286/2019, de fecha 5 de marzo de 2019, siendo parte recurrente el Ayuntamiento de Benicasim<sup>35</sup>, en la que proscribe las prácticas contrarias a los intereses generales como las descritas, en el sentido de vedar a los Ayuntamientos la posibilidad de escudarse en el carácter compartido de impuestos con el IBIU o IIVTNU para continuar liquidándolos y ello por su vocación de servicio a los intereses generales con objetividad y bajo el principio de buena Administración contenido en el art. 103.1 CE.

Entiende el Tribunal Supremo contrarias a Derecho las prácticas administrativas municipales que dan 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».

Del mismo modo, recuerda nuestro más Alto Tribunal la sujeción de la Administración precisamente al principio de buena Administración, «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, de observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y de garantizar la protección jurídica que haga inviable el enriquecimiento injusto».

---

<sup>35</sup> Es de destacar que la referencia al municipio de Benicasim la realizamos habida cuenta de su mala gestión urbanística municipal, pues el Ayuntamiento ha incoado procedimiento de resolución de los Sectores 1, 2 y 3 del PAI Benicasim Golf y Sectores 5 y 6 del Plan General, habiendo desprogramado los Sectores 2, 3 y 4 del Plan General.

Finalmente conviene apuntar que el principio de buena administración, con categoría de principio comunitario<sup>36</sup>, opera aquí como idea fundamental dirigida a acometer una buena gestión administrativa en materia económica o como principio que determina a la Administración a actuar con la finalidad de satisfacer el interés general<sup>37</sup>, por lo que resulta evidente su contravención cuando, como declara el Tribunal Supremo, quien se encarga de gestionar el sistema impositivo actúa con una estricta rigidez justificada en el respeto al procedimiento preestablecido, esto es, alegando como excusa a su actuación la gestión compartida del impuesto o la prescripción, obviando las disfunciones que, con inobservancia de su deber de cuidado y diligencia, produce en la esfera del contribuyente, pudiendo hacer surgir, como sucede en nuestro caso, la figura del enriquecimiento injusto, sin que el transcurso del tiempo pueda convalidar los errores en que incurre la administración, que no puede resultar beneficiada por su inacción y demora en rectificar la naturaleza de los suelos y devolverlos a su condición de rústicos.

### 3.- Relación de causalidad entre hecho y perjuicio.

Como no puede ser de otra manera, el cobro por el Ayuntamiento demandado de los recibos girados en concepto de IIVTNU o IBIU tiene como origen, en estos casos, la ya expuesta errónea clasificación catastral de las parcelas, en contravención a lo dispuesto en el art. 7.2.b) TRLRHL, y ello a pesar de ni siquiera contarse en muchos supuestos con instrumento de desarrollo urbanístico aprobado, siendo que actualmente la mayoría de los municipios han incoado procedimientos de valoración colectiva en aplicación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, pasando las parcelas en la situación descrita a ser valoradas como rústicas, lo que no viene sino a evidenciar todavía más el error en que se incurrió en el momento de aprobación de la Ponencia de Valores y consiguiente reclasificación de los terrenos como urbanos.

---

<sup>36</sup> Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<sup>37</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El Derecho Fundamental a una buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª Edición, Madrid, 2004, p. 160.



## **7.- PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA.**

Se proponen dos reformas legislativas, una primera destinada a mitigar las consecuencias económicas negativas que las situaciones descritas generan en los ciudadanos y, una segunda, con la finalidad de otorgar a los mismos un mayor grado de participación en sede de gestión catastral con el objetivo de evitar que las disfunciones en la valoración catastral se conviertan en inatacables.

### **7.1 Reforma del art. 7.2.b) TRLCI y arts. 62 y 105 TRLRHL.**

Siendo que el perjuicio puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores tiene su origen en la clasificación catastral, se propone la reforma del art. 7.2.b) TRLCI, añadiendo al mismo un párrafo segundo con la finalidad de que únicamente se sometan a tributación en concepto de impuestos que toman como base la naturaleza urbana del suelo aquellos suelos que sean efectivamente edificables, evitando así el gravamen en supuestos de falta de desarrollo urbanístico o, aun existiendo éste, inejecución material de las obras de urbanización.

De esta forma, el art. 7.2.b) TRLCI quedaría redactado de la siguiente manera:

«2. Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

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

*En todo caso, y a efectos fiscales solo podrán girarse liquidaciones tributarias a partir del momento en que se ejecuten las obras de urbanización y los suelos alcancen la condición de solar edificable».*

La inclusión del párrafo segundo transcrito tendría su incidencia en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyos preceptos, en lo referente a la regulación de impuestos como el IBI y el IIVTNU, deberían ser igualmente actualizados, incluyendo un supuesto de exención del impuesto.

En este sentido, al art. 62 TRLRHL, regulador de las exenciones del IBI, y que consta de cuatro puntos, se le añadiría un punto quinto, cuya redacción atendería al siguiente tenor literal:

*«5. Estarán exentos de tributación los suelos descritos en el párrafo primero del art. 7.2.b) TRLCI hasta el momento en que finalicen las obras de urbanización y los mismos adquieran la condición de solar edificable».*

En sede del IIVTNU, se añadiría un punto tercero al art. 105 TRLRHL, regulador de las exenciones, con idéntica redacción que para el caso del IBI, si bien adaptado a la naturaleza del impuesto:

*«3. Estarán exentas de tributación las transmisiones de terrenos a que se refiere el párrafo primero del art. 7.2.b) TRLCI hasta el momento en que finalicen las obras de urbanización sobre los mismos y adquieran la condición de solar edificable».*

Del mismo modo, los Ayuntamientos deberían modificar y adaptar las ordenanzas fiscales reguladoras del IBI y el IIVTNU.

## **7.2 Reforma del art. 23.2 TRLCI.**

La reforma que se propone supondría incluir un párrafo tercero en el art. 23.2 TRLCI a los efectos de que los ciudadanos puedan impugnar las valoraciones catastrales de los bienes inmuebles de carácter urbano.

La escasa publicidad de las Ponencias de Valores implica que, por el transcurso del tiempo, aquellos ciudadanos que se decidan a ello sólo puedan atacar la valoración catastral de suelo urbano de forma individualizada. En consecuencia, podemos encontrarnos con que, en una misma finca, calle o barrio, el inmueble de nuestro vecino tenga una valoración catastral inferior a la nuestra simplemente porque en su momento recurrió dicha valoración, lo que colisiona frontalmente con el principio de igualdad tributaria.

Lo que se pretende es, por tanto, que se habilite legalmente la posibilidad de que los ciudadanos, como sujetos pasivos de los impuestos reseñados, puedan instar la revisión de las valoraciones catastrales de sus inmuebles si acreditan que dichos valores superan el valor de mercado o existe error manifiesto en la

aplicación de las Normas de Valoración Catastral de la ponencia de valores, otorgándoles un mayor grado de participación en la gestión catastral.

Así pues, incluiríamos un párrafo tercero al art. 23.2 TRLCI, que quedaría redactado de la siguiente manera:

«2. El valor catastral de los inmuebles no podrá superar el valor de mercado, entendiéndose por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas, a cuyo efecto se fijará, mediante orden del Ministro de Hacienda, un coeficiente de referencia al mercado para los bienes de una misma clase.

En los bienes inmuebles con precio de venta limitado administrativamente, el valor catastral no podrá en ningún caso superar dicho precio.

*Con motivo de las liquidaciones tributarias cuya base imponible constituya el valor catastral del suelo, el sujeto pasivo podrá impugnar su valoración si acredita que supera el valor de mercado o existe error manifiesto en la aplicación de las Normas de Valoración Catastral de la ponencia de valores».*

## **8. CONCLUSIONES.**

Los ciudadanos poseen en la actualidad las herramientas procesales y legales idóneas (aunque no todas las necesarias, de ahí la propuesta de reforma legislativa del art. 23.2 TRLCI) para impugnar la errónea clasificación catastral de los terrenos de su propiedad, ya sea ante la Gerencia del Catastro como, tal y como se ha reconocido por el Tribunal Supremo, ante los propios Ayuntamientos, si bien en este último caso limitando los supuestos.

Ahora bien, el reconocimiento de clasificación rústica (o lo que es lo mismo, la anulación de la valoración catastral vigente por ser el terreno rústico y no urbano) de los terrenos por parte de los Tribunales Superiores de Justicia tiene un resultado en muchos casos agrídulce para sus propietarios, pues si bien implica que a partir de ese momento quede vedado a los Ayuntamientos la posibilidad de seguir liquidando los impuestos que toman como base la naturaleza urbana del suelo, en la inmensa mayoría de los casos el ciudadano no recupera todo lo abonado en el pasado pues, en el mejor de los supuestos, el órgano judicial declara su derecho a la devolución respecto del año en que se efectuó la

reclamación ante la Administración y los cuatro ejercicios anteriores no prescritos, en aplicación del instituto de la prescripción fiscal.

A nuestro juicio, estas situaciones a todas luces injustas y contrarias a Derecho no pueden quedar convalidadas por el mero transcurso del tiempo. Los ciudadanos deben poder recuperar todo lo abonado durante todos aquellos años en los que sus terrenos estuvieron erróneamente clasificados como urbanos sin que ante ello pueda la Administración oponer la redacción del art. 7.2.b) TRLCI vigente en aquel momento, el carácter compartido de los impuestos o la prescripción fiscal contenida en el art. 66 y ss. LGT, entre otros, actuación que como ha declarado recientemente el Tribunal Supremo resulta contraria al principio de buena Administración consagrado en el art. 103.1 CE.

Es precisamente sobre la base de la correcta interpretación del tenor del art. 7.2.b) TRLCI, en su redacción anterior a la modificación operada por la ley 13/2015 de Reforma de la Ley Hipotecaria, sobre la que en nuestra opinión cabe articular una reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento competente.

Así, entendemos que la actividad liquidatoria llevada a cabo por los Ayuntamientos con anterioridad a la referida reforma legal en manifiesta contravención al art. 7.2.b) TRLCI, faculta a los particulares a exigir la devolución de todo lo ingresado en concepto de los citados impuestos, y ello porque no existía cobertura legal que amparase dichas liquidaciones, por mucho que los Ayuntamientos, que son además quienes tienen la competencia en gestión urbanística y en su ejecución clasifican los suelos, se empeñen en defender que la redacción del citado precepto permitía clasificar los terrenos como urbanos o urbanizables y que no tienen competencias en la fijación del valor catastral.

Por todo lo anterior, hemos considerado conveniente proponer las reformas legislativas expuestas -reforma de los arts. 7.2.b) y 23.2 TRLCI-, con el único fin de que estas situaciones no se repitan, esto es, que los ciudadanos únicamente puedan ver sus terrenos sometidos a tributación cuando finalicen las obras de urbanización y estos alcancen la condición de solar, que es cuando, por otra parte, se manifiesta a nuestro juicio su capacidad económica (art. 31.1 CE) y no

antes. Y asimismo, en el caso de terrenos urbanos construidos, los propietarios de los mismos puedan acreditar, en su caso, la disfunción existente entre valor catastral y valor de mercado mediante la aportación de informes periciales que pongan de manifiesto errores en la aplicación de las Normas de Valoración Catastral de la Ponencia de Valores o que por circunstancias sobrevenidas, como la crisis inmobiliaria iniciada en 2007, se produzca el efecto prohibido por el art. 23.2 TRLRHL de que el valor catastral sea superior al valor de mercado.

Finalmente queremos significar que hubiéramos deseado profundizar más en los razonamientos y argumentos por los que nuestros Juzgados y Tribunales vienen entendiendo que los terrenos deben clasificarse como rústicos y, en consecuencia, no deben ser objeto de liquidación, así como haber pormenorizado o estudiado con más detenimiento la elaboración de la Ponencia de Valores, su publicidad, la armonización de la normativas estatal y autonómica en materia de suelo y urbanismo y, en definitiva, todos los entresijos de la impugnación de la valoración catastral de un inmueble, materias que sin duda reservamos para posteriores trabajos.

## **9. BIBLIOGRAFÍA.**

- AYLLÓN CAMACHO, J. M., «IBI de bienes inmuebles considerados urbanos pero sin desarrollo urbanístico efectivo. Propuesta administrativa y judicial para acabar con esta situación», artículo consultado en la web Noticias Jurídicas (<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12899-ibi-de-bienes-inmuebles-considerados-urbanos-pero-sin-desarrollo-urbanistico-efectivo-propuesta-administrativa-y-judicial-para-acabar-con-esta-situacion-/>), última consulta en fecha 20/09/2019.

- CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M., «Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Segunda, de 30 de mayo de 2014, dictada en recurso de casación en interés de la ley núm. 2362/2013, interpuesto por el abogado del Estado, siguiendo instrucciones de la Abogacía General del Estado y de la Dirección General del Catastro, contra la Sentencia dictada el día 26 de marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en recurso contencioso-administrativo sobre calificación catastral del suelo urbanizable sectorizado sin instrumento

urbanístico de desarrollo, a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles», Cuadernos de derecho local, ISSN 1696-0955, Número 35, 2014, pp. 239-255.

- CASAS AGUDO, D., «En torno a la posible discusión de la valoración catastral del inmueble al hilo de la impugnación de liquidación por el IBI. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2019», *Nueva Fiscalidad*, Número 2, abril-junio 2019, pp. 253-263.

- DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, M., «El control del planeamiento urbanístico», consultado en la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en la dirección <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100006>, última consulta el 21/10/2019.

- GALLEGO CÓRCOLES, I., «Daños derivados de la ejecución de contratos administrativos. La culpa in vigilando como título de imputación», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, Madrid, septiembre-diciembre (2008), pp. 265-291.

- GARRÓS FONT, I., y CONTRERAS SOLER, B., «El rigor formalista del acceso al recurso de casación Contencioso- administrativo versus el derecho a la tutela judicial efectiva», *Justicia: Revista de derecho procesal*, núm. 2/2016, diciembre 2016, p. 461-497.

- GÓMEZ PUENTE, M., «Responsabilidad por inactividad de la Administración», *Revista de Documentación Administrativa*, 237-238, junio 1994, pp. 139-204.

-LOZANO CUTANDA, B., y LOPEZ MUIÑA, A., «Para que el suelo urbanizable sea considerado urbano a efectos catastrales, y pague IBI como tal, es necesario que se haya iniciado su desarrollo urbanístico (STS de 30 de mayo de 2014)», *Diario La Ley*, Nº 8355, Sección Tribuna, 16 de Julio de 2014, Año XXXV, Ref. D-241, Editorial LA LEY, consultado en la base de datos La ley digital de WolterKluwer, última vez consultado el 22/10/2019.

-TEJERIZO LÓPEZ, J.M., «La impugnación de los valores catastrales y de las liquidaciones en el impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles», Ponencia presentada en la “*Jornada Nacional sobre los valores catastrales y el Impuesto*

*sobre el valor añadido*”, 2016. Artículo extraído de la plataforma VLEX, última consulta: 16 de septiembre de 2019.

-TOMÁS MALLÉN, B., *El Derecho Fundamental a una buena Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª Edición, Madrid, 2004.

### **Jurisprudencia citada.**

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, nº 1266/2007, de fecha 24 de julio de 2007.

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 2ª, nº 2159/2014, de fecha 30 de mayo de 2014 (rec. 2362/2013)

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso. Sección 5ª, nº 1650/2017, de fecha 31 de octubre de 2017 (rec. 315/2016).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 1430/17, de 8 de noviembre de 2017 (rec. 215/2015).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 16/18 de 18 de enero de 2018 (rec. 221/2016).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia nº 17/18 de 18 de enero de 2018 (rec. 222/2016).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia nº 172/18 de 2 de mayo de 2018 (rec. 217/2016).

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Castellón de la Plana, nº 499/2018, de fecha 8 de junio de 2018.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 301/18, de 4 de julio de 2018 (rec. 214/2015).

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 367/18, de fecha 26 de septiembre de 2018 (rec. 220/2016).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, nº 744/2018, de fecha 28 de septiembre de 2018 (rec. 490/2017).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia nº 503/18 de 19 de diciembre de 2018 (rec. 603/2016).
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, nº 196/2019, de fecha 19 de febrero de 2019 (rec. 128/2016).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 180/19, de 15 de abril de 2019 (rec. 768/2016).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 183/19, de fecha 24 de abril de 2019 (rec. 777/2016).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, nº 182/19, de 24 de abril de 2019 (rec. 778/2016).
- Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de fecha 24 de abril de 2019.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, nº 252/2019, de fecha 3 de mayo de 2019 (rec. 413/17).