

LAS IMPLICACIONES DE LA LEY 13/2015 EN LA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DEL SUELO, ¿FIN DEL CONFLICTO?

Neus Teixidor Martínez

*Abogada en Gómez de Mercado Abogados
Doctoranda en la Universidad Autónoma de Madrid*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Álvaro ANTÓN BASANTA, don Diego MARÍN BARNUEVO, don Javier MARTÍN FERNÁNDEZ, don Alberto MONREAL LASHERAS, don Javier SEIJO PÉREZ y don Fernando DE VICENTE BENITO.

EXTRACTO

Uno de los objetivos de la reforma del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, operada por la Ley 13/2015, es su adaptación a la doctrina de la clasificación catastral de los suelos urbanizables emanada de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. La mencionada doctrina establece que los suelos urbanizables sectorizados únicamente pueden considerarse catastralmente urbanos si se ha aprobado su desarrollo detallado o pormenorizado. En caso contrario, deben clasificarse catastralmente como rústicos. No obstante, las nuevas previsiones normativas no se limitan a adoptar esa doctrina, por lo que se pretende analizar si, en realidad, la Ley 13/2015 ha creado una nueva categoría de bienes catastrales para los bienes inmuebles urbanizables sectorizados que no pueden recibir la consideración catastral de urbanos.

Palabras clave: clasificación catastral, planeamiento urbanístico, valor catastral y procedimiento simplificado de valoración colectiva.

Fecha de entrada: 03-05-2016 / Fecha de aceptación: 12-07-2016 / Fecha de revisión: 18-02-2017

THE IMPLICATION OF ACT 13/2015 ON CADASTRAL LAND CLASSIFICATION. IS IT THE END OF THE CONTROVERSY?

Neus Teixidor Martínez

ABSTRACT

One of the objectives of the reform on the Real Estate Cadastre legislation, operated by Act 13/2015, is to adapt the cadastral classification of the land for building development to the precedent created by the Supreme Court's sentence of 30th May 2014. The mentioned doctrine establishes that this land can only be considered by the Cadastre as urban land if its detailed development plan has been approved. Otherwise, it must be classified as rustic land by the cadastre. Nevertheless the new legislative provisions don't just adopt the mentioned precedent, they are more ambitious. This paper pretend, therefore, to analyze if Act 13/2015 has created a new cadastral category of real state formed by the land for building development that can't be classified as urban cadastral real estate.

Keywords: cadastral land classification, urban planning, cadastral value and collective valuation simplified procedure.

Sumario

1. Introducción
2. La clasificación catastral del suelo urbanizable
3. La incidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 en la clasificación catastral del suelo
4. Las implicaciones de la adaptación del TRLCI: Ley 13/2015
 - 4.1. Una nueva clasificación catastral de los bienes inmuebles
 - 4.2. La modificación del procedimiento simplificado de valoración colectiva
5. Los efectos de la Ley 13/2015 en los suelos urbanizables sectorizados sin desarrollo
 - 5.1. La incidencia tributaria de la clasificación del suelo
 - 5.2. El cambio de clasificación del suelo y la dualidad de gestión catastral-tributaria
6. Conclusiones

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

A efectos urbanísticos, los suelos urbanizables pueden definirse, a grandes rasgos, como esos suelos que no se encuentran urbanizados pero que, en virtud de la legislación urbanística aplicable y el correspondiente planeamiento urbanístico vigente, pueden ser objeto de transformación para adquirir, en un futuro, la condición de suelo urbano. A lo largo de los últimos años, la clasificación catastral de los bienes inmuebles urbanizables ha constituido un foco de problemática, pues no existe ninguna categoría catastral de bienes que se corresponda con esa categoría urbanística.

En este sentido, durante el denominado «boom inmobiliario», el sector inmobiliario español ha vivido un momento muy fructífero, por lo que muchos planeamientos urbanísticos han previsto un gran número de suelos urbanizables. Como expone RUBIO DE URQUÍA, durante esta época, «[...] el sueño de todo titular de suelo rústico ha sido conseguir la recalificación de su propiedad en suelo urbanizable, "arrostrando" con alegría cualquier gasto o incremento de costes que ello pudiera entrañar, caso, por ejemplo, del impuesto sobre bienes inmuebles»¹. De hecho, debe destacarse que, en la mayoría de los casos, el desarrollo urbanístico ha sido efectivo y, finalmente, muchos de estos suelos han consolidado sus expectativas urbanizadoras.

No obstante, con el estallido de la crisis económica, los plazos para la transformación de los suelos urbanizables han empezado a demorarse². Por ello, en la actualidad, existe un gran volumen de suelo urbanizable pendiente de desarrollo, en el que no se prevé una urbanización a corto o medio plazo. En esos supuestos, los propietarios de los terrenos, además de ver frustradas sus expectativas urbanísticas, pueden soportar unas cargas fiscales que, en muchos casos, no se corresponden con el valor real de sus propiedades. Como sintetiza RUBIO DE URQUÍA, «(t)anto han cambiado las cosas que ahora, cuando la ocupación de "conseguidor" atraviesa tiempos de penuria, el IBI urbano se ha convertido en una carga enorme, insoportable en muchos supuestos, donde resulta que los propietarios que no consiguen el ansiado desarrollo de sus terrenos empiezan a cuestionar la calificación catastral de los mismos»³.

¹ RUBIO DE URQUÍA, J. I. [2014]: «De suelo urbano a suelo rústico pasando por suelo urbanizable; y el IBI que va y viene», *Tributos locales*, núm. 116, pág. 7.

² ALCÁZAR MONTERO, R. [2013]: «El suelo urbanizable. Aspectos a considerar en el ámbito del Catastro Inmobiliario», *Revista CT Catastro*, núm. 79, pág. 9; y CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «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», *Cuadernos de derecho local*, núm. 35, pág. 240.

³ RUBIO DE URQUÍA, J. I. [2014]: «De suelo urbano...», *op. cit.*, pág. 7.

En consecuencia, ha surgido la problemática de determinar cuál es la clasificación catastral que debe otorgarse a los citados suelos. En este sentido, ha sido trascendental la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]) que considera que los bienes urbanizables únicamente deben clasificarse catastralmente como urbanos cuando se hallan delimitados o sectorizados y, adicionalmente, las previsiones de su desarrollo hayan sido aprobadas. En caso contrario, deben considerarse, a efectos catastrales, bienes inmuebles rústicos.

La mencionada sentencia ha iniciado un amplio debate doctrinal, en el que destaca la necesidad de adaptar el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario (TRLCI) a ese nuevo criterio. Esa adaptación se realiza mediante la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante, Ley 13/2015). De hecho, el considerando V de su preámbulo manifiesta que, en la citada norma, «(s)e 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».

En este sentido, nos surge la necesidad de analizar si la Ley 13/2015 realmente incorpora la doctrina del Tribunal Supremo al TRLCI. En consecuencia, trataremos de determinar si la Ley 13/2015 pone fin a la problemática derivada de la clasificación catastral de los bienes urbanizables o si, por el contrario, crea un nuevo régimen catastral respecto de los mencionados bienes inmuebles.

2. LA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DEL SUELO URBANIZABLE

Antes de examinar la problemática que nos ocupa, debemos hacer una breve referencia a la clasificación de los bienes inmuebles realizada por el TRLCI. Actualmente, la normativa catastral clasifica los bienes inmuebles en urbanos, rústicos y de características especiales. De hecho, el artículo 7.1 del TRLCI establece que «(e)l carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza del suelo». Por tanto, la clasificación catastral no incluye ninguna categoría de bienes que se corresponda con los bienes inmuebles urbanizables.

A efectos de la clasificación de esa tipología de bienes, es esencial lo dispuesto en el artículo 7.2 b) del TRLCI que considera que «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

En consecuencia, ha surgido la problemática de determinar cuál es la clasificación catastral que debe otorgarse a los citados suelos. En este sentido, ha sido trascendental la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]) que considera que los bienes urbanizables únicamente deben clasificarse catastralmente como urbanos cuando se hallan delimitados o sectorizados y, adicionalmente, las previsiones de su desarrollo hayan sido aprobadas. En caso contrario, deben considerarse, a efectos catastrales, bienes inmuebles rústicos.

La mencionada sentencia ha iniciado un amplio debate doctrinal, en el que destaca la necesidad de adaptar el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario (TRLCI) a ese nuevo criterio. Esa adaptación se realiza mediante la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante, Ley 13/2015). De hecho, el considerando V de su preámbulo manifiesta que, en la citada norma, «(s)e 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».

En este sentido, nos surge la necesidad de analizar si la Ley 13/2015 realmente incorpora la doctrina del Tribunal Supremo al TRLCI. En consecuencia, trataremos de determinar si la Ley 13/2015 pone fin a la problemática derivada de la clasificación catastral de los bienes urbanizables o si, por el contrario, crea un nuevo régimen catastral respecto de los mencionados bienes inmuebles.

2. LA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DEL SUELO URBANIZABLE

Antes de examinar la problemática que nos ocupa, debemos hacer una breve referencia a la clasificación de los bienes inmuebles realizada por el TRLCI. Actualmente, la normativa catastral clasifica los bienes inmuebles en urbanos, rústicos y de características especiales. De hecho, el artículo 7.1 del TRLCI establece que «(e)l carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza del suelo». Por tanto, la clasificación catastral no incluye ninguna categoría de bienes que se corresponda con los bienes inmuebles urbanizables.

A efectos de la clasificación de esa tipología de bienes, es esencial lo dispuesto en el artículo 7.2 b) del TRLCI que considera que «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 contraposición, cuando el suelo urbanizable no puede subsumirse en el supuesto anterior se clasifica como suelo de naturaleza rústica, pues recordemos que la definición de esta tipología de suelo se realiza como una cláusula residual. En otras palabras, recibe la consideración catastral de bien inmueble rústico aquel que no puede considerarse de naturaleza urbana ni de características especiales (art. 7.3 del TRLCI).

En principio, la normativa catastral establece su propia clasificación de los bienes inmuebles. No obstante, el TRLCI, en algunas ocasiones como en el artículo 7.2 b), se remite a lo dispuesto en la normativa urbanística o en los instrumentos urbanísticos aprobados. Si bien, debe destacarse que la actual redacción del artículo 7.2 del TRLCI no contiene remisiones expresas a la Ley del suelo, como sí se contenían en la normativa anterior⁴.

Tradicionalmente, se ha entendido que la clasificación catastral de los bienes inmuebles debe realizarse únicamente teniendo en cuenta las previsiones contenidas en la normativa catastral. De hecho, rige el denominado principio de estancueidad⁵, que establece que la normativa catastral es la única aplicable en esta materia, sin tener en cuenta lo dispuesto en otros ámbitos del ordenamiento jurídico. Por ello, la Dirección General del Catastro interpretó que el artículo 7.2 b) del TRLCI, en su redacción anterior⁶, clasificaba como urbanos todos los terrenos sectorizados o delimitados en ámbitos espaciales por el Planeamiento Urbanístico General con independencia de la aprobación o no del instrumento urbanístico de desarrollo⁷. Por tanto, siguiendo esa interpretación, todo el suelo calificado urbanísticamente como urbanizable sectorizado recibiría *ex lege* la condición catastral de bien inmueble urbano.

En esta línea, DEL BLANCO GARCÍA considera que esa interpretación se ajustaba a la redacción del precepto, pues precisamente «[...] el inciso final del artículo 7.2 b) del TRLCI permite considerar como suelo urbano aquellos terrenos incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados

⁴ Debe tenerse en cuenta que el artículo 62 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, calificaba catastralmente el suelo según lo dispuesto en la normativa urbanística. Por ello, la redacción inicial del artículo 7.2 del TRLCI se remitía a lo establecido en la LS 1998. No obstante, esa remisión fue eliminada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal.

⁵ CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, pág. 241.

⁶ Redacción dada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, y que estuvo vigente del 30 de noviembre de 2006 al 26 de junio de 2015. En la misma, el artículo 7.2 b) del TRLCI establecía que «(s)e 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». Como veremos a lo largo del presente análisis, la interpretación del citado precepto fue bastante controvertida hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014.

⁷ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos en el Catastro inmobiliario», *Tributos locales*, núm. 120, págs. 47-48.

en los que no esté aprobado el instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo»⁸. No obstante, reconoce que esta interpretación provoca que la clasificación catastral del suelo urbano sea más amplia que el concepto de suelo urbanizado de la legislación urbanística, por lo que podrían producirse vulneraciones de algunos principios constitucionales. Por ejemplo, el principio de capacidad económica podría verse afectado en aquellos supuestos en los que se gravara una riqueza ficticia o inexistente, es decir, cuando la valoración catastral superara a la valoración del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR 2015)⁹. Asimismo, argumenta que, en esos casos, podría infringirse el principio de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, pues la valoración de un mismo bien inmueble puede diferir si se realiza a efectos expropiatorios o a efectos catastrales.

En todo caso, la disparidad de valoraciones entre la legislación del suelo y la legislación catastral ha sido una polémica abordada por la doctrina y la jurisprudencia. De hecho, el propio Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]), pone de manifiesto que no es fácil de justificar que un bien inmueble tenga un valor más elevado a efectos fiscales que a efectos de expropiación forzosa, de venta forzosa o de responsabilidad patrimonial. En este sentido, algunos autores consideran que es inadmisibles que existan valoraciones diferentes en función de si el Estado debe cobrar de los ciudadanos o, por el contrario, debe pagarles, pues este hecho vulnera el derecho a la propiedad (art. 33 de la CE) y los principios de capacidad económica y de proporcionalidad (art. 31.1 de la CE)¹⁰. Como bien expone CALDERÓN GONZÁLEZ «[...] resulta inadmisibles que la Administración acepte valores distintos según el sector normativo de que se trate, o, lo que es aún más difícil, aceptar que valore un bien inmueble de distinta forma según la posición acreedora o deudora que ocupa en la relación jurídica de derecho público»¹¹.

Sin embargo, no debemos olvidar que, a efectos tributarios, también existen diferencias valorativas de un mismo bien inmueble en función del tributo en el que nos hallamos, pues concurren diversos métodos de valoración. Por ejemplo, un mismo bien inmueble puede tener un valor en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) distinto del valor a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).

⁸ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, págs. 48-49.

⁹ Esta normativa reproduce las previsiones previamente establecidas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLR 2008) y, anteriormente, en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS 2007). Por lo tanto, en principio, la referencia a doctrina y jurisprudencia anterior a la aprobación del TRLR 2015 (que se refiera al TRLR 2008 o a la LS 2007) le es plenamente aplicable.

¹⁰ DELGADO GONZÁLEZ, A. F. [2015]: «El IBI de los suelos urbanizables y otras cuestiones suscitadas por la distinta valoración de los bienes inmuebles en la Legislación del suelo y en la ley del tributo», *Revista Quincena Fiscal*, núm. 7/2015, *online*; PALAO TABOADA, C. [2014]: «El concepto catastral de "suelo de naturaleza urbana" y las categorías urbanísticas: la solución judicial de un problema político (Comentario a la STS de 30 de mayo de 2014, rec. núm. 2362/2013)», *RCyT*. CEF, núm. 380, págs. 28-29; y RUIZ ARNÁIZ, G. [2015]: «La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, núm. 133, págs. 12-19.

¹¹ CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, pág. 241.

Volviendo a la interpretación de la Dirección General del Catastro, en la misma línea se pronunció la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 13 de septiembre de 2012 (R. G. 3215/2012 [NFJ048556]). Esta resolución consideró que «(l)a determinación de la naturaleza urbana del suelo a efectos catastrales no se rige por las prescripciones de la Ley del Suelo, sino exclusivamente por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, cuyo artículo 7 no exige, en relación con el suelo urbanizable sectorizado o delimitado, la aprobación de un planeamiento urbanístico que lo desarrolle». Además, en este sentido, se manifestaron algunos tribunales superiores de justicia, en diversas sentencias¹².

En contraposición, con el detonante de la crisis económica, se multiplicaron las reclamaciones en relación con la clasificación y la valoración catastral de los bienes inmuebles urbanizables. Por ello, algunos órganos judiciales modificaron el criterio interpretativo del artículo 7.2 b) del TRLCI (en su redacción anterior¹³).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2009 (rec. núm. 63/2007 [NFJ032884]) fue pionera al considerar que un suelo calificado por el plan general vigente como suelo urbanizable programado y que no disponía de ningún instrumento urbanístico para su desarrollo no debía recibir la consideración de suelo urbano a efectos del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). No obstante, la sentencia manifestó que, en el momento en que se produjera la aprobación del mencionado instrumento de desarrollo, su clasificación catastral pasaría a ser la de bien inmueble urbano. Esa interpretación fue reproducida por, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de septiembre de 2012 (rec. núm. 536/2012 [NFJ055943]), la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) de 31 de enero de 2014 (rec. núm. 153/2013 [NFJ065716]) y diversas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Murcia¹⁴ y del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura¹⁵.

¹² Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las SSTSJ de Castilla y León (Burgos) de 25 de enero de 2013 (rec. núm. 503/2011 [NFJ050347]) y de 10 de mayo de 2013 (rec. núm. 549/2011 [NFJ065718]), la STSJ de las Islas Baleares de 12 de febrero de 2014 (rec. núm. 184/2011 [NFJ055633]), la STSJ de Andalucía (Málaga) de 23 de diciembre de 2013 (rec. núm. 78/2011 [NFJ055988]), las SSTSJ de Cataluña de 28 de junio de 2012 (rec. núm. 502/2009 [NFJ049740]) y 19 de septiembre de 2013 (rec. núm. 164/2012 [NFJ065717]) y las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de noviembre de 2013 y de 4 de marzo de 2014 (recs. núms. 46/2013 y 15/2013 [NFJ065715]). En este sentido, véase: MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano a efectos catastrales y tributarios: análisis de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Actum Inmobiliario & Urbanismo*, núm. 28, online.

¹³ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015.

¹⁴ Entre otras, cabe destacar las SSTSJ de Murcia de 15 de febrero de 2013 (rec. núm. 76/2009 [NFJ050445]), de 26 de abril de 2013 (rec. núm. 49/2009 [NFJ052242]), de 17 de mayo de 2013 (rec. núm. 48/2009), de 28 de abril de 2014 (rec. núm. 465/2010 [NFJ055409]), de 28 de junio de 2014 (rec. núm. 47/2009 [NFJ056798]), de 25 de septiembre de 2014 (rec. núm. 461/2010) y de 10 de octubre de 2014 (rec. núm. 462/2010).

¹⁵ A título de ejemplo, cabe citar las SSTSJ de Extremadura de 28 de febrero de 2013 (rec. núm. 1045/2010 y 245/2011), de 7 de marzo de 2013 (rec. núm. 244/2011), de 26 de marzo de 2013 (rec. núm. 239/2011 [NFJ054443]) y 241/2011), de 11 de abril de 2013 (rec. núm. 240/2011), de 16 de abril de 2013 (rec. núm. 1087/2010 y 250/2011), de 25 de abril de

Con esa nueva interpretación, para poder recibir la consideración catastral de bien inmueble urbano, pasa a ser necesario que se trate de suelo urbanizable sectorizado o equivalente cuyo desarrollo urbanístico esté aprobado. Por lo tanto, la normativa urbanística aplicable deviene un elemento relevante para la clasificación catastral del suelo. Asimismo, entran en juego las numerosas Administraciones públicas que ostentan competencias en relación con la materia urbanística¹⁶. A grandes rasgos, como veremos, esas competencias recaen en la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas y la Administración local.

Sucintamente y a efectos del presente análisis, debe tenerse en cuenta que el artículo 148.1.3.^a de la Constitución española establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias exclusivas en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De hecho, en virtud de este título competencial y de lo establecido en los distintos estatutos de autonomía, las comunidades autónomas han aprobado una normativa urbanística propia, en la que, entre otros aspectos, determinan la clasificación y las categorías de suelo¹⁷. Por ende, no es de extrañar que dentro del territorio estatal exista una disparidad de criterios urbanísticos derivados de la diversidad de legislaciones, así como de las especialidades derivadas de los diferentes instrumentos urbanísticos aprobados.

En contraposición, en virtud del artículo 149 de la Constitución española¹⁸, la intervención del Estado en materia urbanística se limita a regular las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo en todo el territorio nacional¹⁹. Sin

2013 (rec. núm. 1544/2010), de 17 de mayo de 2013 (rec. núm. 48/2009) y de 24 de junio de 2013 (rec. núm. 249/2011 [NFJ065719]).

¹⁶ Entre las facultades relativas al urbanismo se incluyen la determinación del régimen jurídico del suelo, las potestades referidas al planeamiento, la gestión y la ejecución de instrumentos planificadores, así como la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación (FJ 6 de la STC 61/1997, de 20 de marzo [NCJ029743]).

¹⁷ En la actualidad, todas las comunidades autónomas han asumido esa competencia en sus respectivos estatutos de autonomía y disponen de legislación urbanística propia. No obstante, en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, es de aplicación la normativa estatal (disp. trans. tercera del TRLS 2015). Véase: ALCÁZAR MONTERO, R. [2013]: «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, pág. 14.

¹⁸ Véanse los artículos 149.1.1.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución española y los artículos 1 y disposición final segunda del TRLS 2015, en virtud de los cuales el Estado tiene competencias para dictar una ley de carácter no urbanístico, elaborada en virtud de las competencias estatales sobre el suelo.

¹⁹ Según los fundamentos jurídicos 7 a 10 de la STC 61/1997, de 20 de marzo (NCJ029743), la competencia del Estado, en relación con el establecimiento de «condiciones básicas», debe interpretarse como la determinación de aquellas condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas imprescindibles o necesarias que tienden a garantizar la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 33 de la CE) y la libertad de empresa (art. 38 de la CE). No obstante, la citada igualdad no debe interpretarse de forma absoluta, pues su finalidad es la de constituir un mínimo común denominador. Así, el Estado, en uso de su competencia, debe fijar las limitaciones y las servidumbres necesarias para evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios, que podría llegar a producirse como consecuencia de la disparidad de legislaciones autonómicas. Por ende, la competencia estatal no engloba el establecimiento de una «legislación básica», las «bases» o las «normas básicas», ni el establecimiento de un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.

embargo, no debemos olvidar que, en virtud del mencionado precepto, el Estado ostenta la competencia exclusiva en expropiación forzosa, en valoraciones del suelo, en responsabilidad de las Administraciones públicas y en el procedimiento administrativo común, así como en ámbitos sectoriales.

Finalmente, las entidades locales también poseen competencias urbanísticas en su territorio²⁰, pues «(s)on 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»²¹. En este sentido, ostentan competencias para establecer su modelo territorial a través de participación en la elaboración del planeamiento general, aunque su aprobación definitiva corresponde a los órganos de gobierno de la comunidad autónoma²². Sin embargo, los entes locales ostentan competencias plenas para aprobar y ejecutar los planes de desarrollo «públicos» (planes parciales, planes especiales y otros instrumentos previstos en la legislación autonómica). Además, en virtud de la legislación urbanística aplicable, pueden llegar a asumir la ejecución y el control de los planes de desarrollo promovidos mediante ejecución privada. En todo caso, los entes locales, mediante el otorgamiento de licencias y la adopción de medidas de disciplina urbanística, son los sujetos responsables de velar por el respeto de la legalidad de los actos de edificación.

En síntesis, aunque la competencia relativa a la legislación urbanística recae en las comunidades autónomas, el Estado puede regular las condiciones básicas del suelo. Por tanto, la clasificación urbanística del suelo debe realizarse en virtud de lo dispuesto en la legislación urbanística autonómica, salvo en los supuestos de valoraciones a efectos expropiatorios o de responsabilidad patrimonial que debe atenderse a lo dispuesto en el TRLS 2015. En definitiva, la clasificación autonómica del suelo puede no coincidir con las situaciones básicas del suelo definidas en la legislación estatal.

Como hemos apuntado anteriormente, la clasificación catastral de los bienes inmuebles se rige por las disposiciones del TRLCI que, en ocasiones, se remite a la regulación urbanística vigente y al planeamiento aprobado. En consecuencia, surge la necesidad de determinar si las mencionadas previsiones del TRLCI deben interpretarse de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística estatal o, bien, según lo establecido en la legislación urbanística autonómica.

²⁰ El artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), establece que «(e)l municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación».

²¹ ALCÁZAR MONTERO, R. [2013], «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, pág. 8.

²² Recordemos que la STC 61/1997, de 20 de marzo (NCJ029743), considera que la aprobación por parte de las comunidades autónomas de los instrumentos formulados por los ayuntamientos no afecta a su autonomía municipal. No obstante, las entidades locales deben ser oídas en la tramitación de los mismos, pues tienen derecho a intervenir como entidades afectadas. Véanse MENÉNDEZ REXACH, Á. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F. [2011]: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 37.

Finalmente, esta cuestión ha sido resuelta por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]). La mencionada sentencia incide en el hecho de que el legislador estatal, en la redacción anterior del artículo 7.2 b) del TRLCI²³, no precisa los conceptos de «suelo urbanizable» y de «suelo sectorizado». Efectivamente, considera que la redacción del citado precepto contiene una fórmula que permite recoger todos los supuestos urbanísticos posibles. Debemos recordar que la diversidad de normativa autonómica provoca que los suelos urbanizables reciban distintas denominaciones, si bien las implicaciones prácticas derivadas de la disparidad de denominaciones son mínimas²⁴. Por ello, el Tribunal Supremo concluye que los citados conceptos podrían interpretarse perfectamente siguiendo las previsiones de la legislación urbanística autonómica aplicable a cada caso concreto.

Sin embargo, la Sala pone de manifiesto que el régimen jurídico del derecho de propiedad, cuya regulación corresponde al Estado, incide directamente en el funcionamiento del Catastro. De hecho, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 233/1999, de 16 de diciembre (NFJ008394), ha manifestado que el Catastro inmobiliario es una institución tributaria indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, por lo que se trata de una institución «[...] de Hacienda general y, por ello, de exclusiva competencia estatal con arreglo al art. 149.1.14 CE, sin perjuicio de la colaboración con las entidades locales [...]». En consecuencia, la información catastral está al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos. Por ende, el Tribunal Supremo, en la sentencia anteriormente mencionada, considera que la necesidad de homogeneidad en las prescripciones del artículo 7 del TRLCI exige recurrir a los criterios establecidos por legislación estatal del suelo, con el fin de evitar posibles incoherencias entre las regulaciones catastral y urbanística sobre una misma realidad fáctica.

Actualmente y a diferencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, el TRLS 2015 no establece una clasificación del suelo, pues simplemente define las «situaciones básicas» en las que se puede encontrar el mismo a efectos de fijar sus criterios de valoración²⁵. Así, como dispone el artículo 21.1 del TRLS 2015, «(t)odo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado». Pese a la mencionada previsión, el TRLS 2015, en cierto modo, mantiene las tres clases del suelo que figuraban en la legislación anterior (suelo no urbanizable, suelo urbanizable y suelo urbano). Consecuentemente, aunque inicialmente el suelo se encuentra en dos situaciones básicas, en realidad, puede hablarse de suelo rural no susceptible de urbanización, suelo rural susceptible de urbanización y suelo urbanizado²⁶.

²³ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015.

²⁴ Véanse el fundamento jurídico sexto de la STS de 30 de mayo de 2014 y LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable a efectos de la Ley del Catastro Inmobiliario. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso de casación en interés de ley», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Editorial La Ley, núm. 187, págs. 187-201.

²⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2014]: *Manual de Derecho Urbanístico*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, pág. 116.

²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. [2015]: «Artículo 12» (págs. 357-384), en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (dir.). *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 3.ª ed., pág. 359; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2014]: *Manual de Derecho...*, *op. cit.*, págs. 116-117.

Según el TRLS 2015, los suelos cuyos instrumentos de ordenación prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado reciben la condición de suelo rural susceptible de urbanización. En palabras de GONZÁLEZ PÉREZ, debemos tener en cuenta que «(d)elimitado el suelo no urbanizable por concurrir en él circunstancias que son incompatibles con su transformación en suelo urbano, el resto del territorio debería tener este destino. Una vez que hubiera culminado o llegado a cierto grado el proceso de transformación, ya será urbano. Y en tanto no llegue este momento, será urbanizable»²⁷. En consecuencia, el suelo urbanizable es aquel que, en función de lo establecido en el planeamiento urbanístico aprobado y siguiendo las previsiones de la legislación urbanística, puede ser objeto de transformación y puede adquirir la condición de suelo urbanizado. No obstante, los mencionados suelos únicamente adquieren la condición de suelos urbanizados en el momento en el que termina la actuación de ordenación²⁸. En otras palabras, como expone CALDERÓN GONZÁLEZ, «(e)l suelo rural tiene un contenido muy amplio que abarca todo tipo de suelo todavía no transformado por la urbanización, mientras que el suelo urbanizado incluye solo el que ya esté integrado en la trama urbanística y aquel en que la ejecución urbanística sea una realidad, no una expectativa más o menos próxima»²⁹.

En definitiva, urbanísticamente un bien inmueble urbanizable se considera urbanizado en el momento en el que se ha ejecutado su transformación. En contraposición, a efectos catastrales, recibe la clasificación de urbano desde la aprobación de su desarrollo. Por ende, es evidente que existe una diferencia de criterios en la clasificación urbanística y catastral del suelo, pues aquellos bienes inmuebles en los que se ha aprobado su desarrollo pero no ha finalizado el mismo se consideran rurales a efectos urbanísticos y urbanos a efectos catastrales, con las disparidades valorativas que ello produce³⁰.

3. LA INCIDENCIA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 30 DE MAYO DE 2014 EN LA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DEL SUELO

Analizada la problemática de las implicaciones de la regulación urbanística en la clasificación catastral del suelo, debemos ocuparnos de la clasificación del suelo urbanizable en virtud de la ya citada Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]). Como se ha expuesto, la redacción anterior del artículo 7.2 b) del TRLCI³¹ considera que reciben

²⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, J. [2015]: «Artículo 12...», *op. cit.*, págs. 378-380.

²⁸ Así, según el segundo párrafo del artículo 7.4 del TRLS 2015, «(l)a terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras».

²⁹ CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, pág. 252.

³⁰ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre la valoración catastral de los suelos en proceso de desarrollo urbanístico», *Tributos locales*, núm. 122, pág. 29.

³¹ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015.

la clasificación catastral de urbanos «(l)os 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». En consecuencia, la discusión se centra en el hecho de si el mencionado precepto exige que el suelo urbanizable sectorizado, a efectos de la consideración como suelo catastral urbano, tenga aprobada la correspondiente ordenación detallada. Por tanto, en palabras de PUYAL SANZ, «(a)nte el Tribunal Supremo se planteaban tres posibilidades: acoger dicha doctrina legal; rechazarla considerando que el contenido del art. 7.2 b) de la LCI adolecía de un defecto de inconstitucionalidad sobrevenida por contradecir el contenido constitucional del derecho de propiedad configurado en la LS, lo que le hubiera avocado a plantear una cuestión de inconstitucionalidad; o por último realizar una interpretación integradora con los preceptos de la LCI y de la LS, opción esta última que ha prevalecido»³².

En este sentido, la mencionada sentencia considera que el legislador catastral establece una doble diferenciación del suelo urbanizable. En primer lugar, distingue el suelo urbanizable ordenado o sectorizado del no ordenado o no sectorizado. En todo caso, el suelo urbanizable no sectorizado debe considerarse rústico a efectos catastrales, por lo que no suscita problemática alguna. A su vez, el suelo urbanizable sectorizado por el planeamiento general se divide en suelo de expansión inmediata y suelo sectorizado carente de programación. Por lo tanto, el suelo de expansión inmediata es aquel suelo delimitado y programado por el propio planeamiento general, sin necesidad de aprobación de ningún otro instrumento. En otras palabras, su desarrollo urbanístico es inmediatamente ejecutable. En contraposición, el suelo sectorizado carente de programación es el que requiere la aprobación de futuros instrumentos de ordenación, por lo que su desarrollo queda pospuesto hasta la eventual aprobación de los mismos.

A juicio de la Sala, la consideración catastral de bienes inmuebles urbanos únicamente recae en los suelos urbanizables sectorizados desde el momento en el que se apruebe el instrumento urbanístico de desarrollo, pues hasta ese momento deben considerarse catastralmente como suelos rústicos. Precisamente, una interpretación diferente dejaría sin contenido el inciso «los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo». Por tanto, como recoge la sentencia, carece de razonabilidad la argumentación efectuada por el Abogado del Estado, que razona que el suelo urbanizable sectorizado o delimitado recibe la consideración catastral de urbano por el mero hecho de recibir esa clasificación y que el mencionado inciso final se refiere únicamente al suelo urbanizable no sectorizado.

Sin embargo, parte de la doctrina entiende que la interpretación realizada por el Tribunal Supremo no se ajusta a la legalidad. Por ejemplo, LÓPEZ ABARCA y RUIZ ARNÁIZ sostienen que el TRLCI es una ley estatal dotada de los principios de generalidad, igualdad y unicidad, por lo que su interpretación mediante la aplicación de la normativa urbanística autonómica puede suponer una quiebra de

³² PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 27.

los mencionados principios³³. Al mismo tiempo, sostienen que en la decisión del Tribunal Supremo ha primado la erradicación de la problemática derivada de las divergencias entre la valoración urbanística y la valoración catastral, sin tener en cuenta que ambas normativas responden a realidades y supuestos de hecho distintos, por lo que sus valoraciones no tienen que ser necesariamente coincidentes. Asimismo, LÓPEZ ABARCA considera que, si el artículo 7.2 b) del TRLCI se interpreta literalmente (esto es, siguiendo las previsiones del art. 3.1 del Código Civil), todo el suelo urbanizable sectorizado ostenta la consideración catastral de urbano y también recibe esa consideración el suelo urbanizable no sectorizado siempre que se hayan aprobado las determinaciones para su desarrollo³⁴.

En todo caso, una de las peculiaridades de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 es que se trata de una sentencia desestimatoria dictada en un recurso en interés de ley. Este hecho ha desencadenado un debate doctrinal acerca de si la mencionada sentencia sienta o no doctrina legal.

En principio, al tratarse de una sentencia desestimatoria su fallo no fija doctrina legal, a tenor del artículo 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)³⁵. Sin embargo, el propio Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de febrero de 2009 (rec. núm. 38/2007 [NFJ065725]), ha matizado que «(s)e entiende que la desestimación de un recurso de casación en interés de ley no crea propiamente doctrina legal pero el pronunciamiento desfavorable que incorpora dicha resolución marca un determinado criterio en relación con las doctrinas propuestas».

En este sentido, parte de la doctrina sostiene que, pese a que el pronunciamiento no tiene reconocida la consideración de doctrina, debe entenderse que fija una especie de «doctrina negativa»³⁶. En otras palabras, la sentencia no tiene eficacia directa y no puede servir de base para solicitar la revisión de los valores catastrales ni de las liquidaciones tributarias resultantes de los mismos, pero indica cómo no debe interpretarse el artículo 7.2 b) del TRLCI. Por ello, pese a no vincular de modo directo a los órganos administrativos (esencialmente, el Catastro inmobiliario y los ayuntamientos), estos deberían aplicar la nueva doctrina, pues, en caso contrario, los actos que dictaran estarían viciados de nulidad. Asimismo, algunos autores sostienen que la falta de eficacia directa no constituye un óbice para que la citada sentencia pueda utilizarse como base y soporte para recurrir judicialmente cada caso concreto³⁷.

³³ LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, págs. 187-201; y RUIZ ARNÁIZ, G. [2015]: «La consideración catastral...», *op. cit.*, págs. 12-19.

³⁴ LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, págs. 187-201.

³⁵ El mencionado precepto establece que «(l)a sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal. En este caso, se publicará en el "Boletín Oficial del Estado", y a partir de su inserción en él vinculará a todos los jueces y tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional». Véase: SERRANO ALBERCA, J. M. [2014]: «¿Debe estar sometido al impuesto de bienes inmuebles el suelo urbanizable? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 32/2014, págs. 111-118.

³⁶ MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano...», *op. cit.*, online.

³⁷ SERRANO ALBERCA, J. M. [2014]: «¿Debe estar sometido...», *op. cit.*, págs. 111-118.

En contraposición, existen voces que defienden que el mencionado fallo fija doctrina legal y vincula a todos los jueces y tribunales³⁸. En consecuencia, entienden que la Dirección General del Catastro debería elaborar unas nuevas ponencias de valores en virtud de la nueva interpretación y, además, debería modificar todas aquellas ponencias no firmes que no respeten esa doctrina. De hecho, consideran que, en caso contrario, serán los tribunales los que dicten sentencias en sentido desfavorable para la Administración.

Finalmente, la Comisión Técnica de Cooperación Catastral considera que la citada sentencia «[...] se limita a rechazar la doctrina legal postulada por la Administración del Estado y no tiene efectos jurídicos directos sobre las situaciones jurídicas consolidadas, ni produce la anulación de valores catastrales vigentes»³⁹. No obstante, expone que la sentencia puede tener un efecto indirecto debido a la gran difusión de la misma en los medios de comunicación y al hecho de que numerosos valores catastrales se hallen afectados por su interpretación. Asimismo, considera que los tribunales superiores de justicia previsiblemente recojan la citada doctrina. En la misma línea, se pronuncia la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁴⁰.

Con independencia de la fijación de doctrina por la Sentencia del Tribunal Supremo, pronto empezaron a surgir sentencias que recogían su interpretación⁴¹. A título de ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 15 de julio de 2014 (rec. núm. 376/2012 [NFJ055544]) considera que la simple atribución de la condición de suelo urbanizable sectorizado no supone *per se* la clasificación catastral de urbano del mismo. En una línea similar, se pronuncia también el Tribunal Económico-Administrativo Central⁴².

Por ello, no es de extrañar que, con el fin de evitar las consecuencias de una impugnación masiva de los valores catastrales basada en la citada Sentencia del Tribunal Supremo, surgieran propuestas de una reforma legislativa⁴³. En este sentido, la Comisión Técnica de Cooperación

³⁸ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, pág. 51; y CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, págs. 243-246.

³⁹ Véase el Acta 2/2014, de 17 de julio, de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral de la Dirección General del Catastro de la Secretaría de Estado de Hacienda. En la misma, se incide en el hecho de que los ayuntamientos no deben anular ni devolver las liquidaciones del IBI practicadas conforme a los valores catastrales firmes y consentidos.

⁴⁰ Véase la Circular 27/2014, de 1 de julio, de la FEMP (Asunto: Nota en relación a la sentencia del Tribunal Supremo sobre valoración catastral de los suelos urbanizables como bienes inmuebles de naturaleza urbana).

⁴¹ Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar, entre otras, la STSJ de Castilla-La Mancha de 10 de noviembre de 2014 (rec. núm. 314/2012 [NFJ060781]), las SSTSJ de Madrid de 13 de enero de 2015 (rec. núm. 781/2014 [NFJ061686]), de 17 de marzo de 2015 (rec. núm. 621/2014 [NFJ058068]), de 18 de marzo de 2015 (rec. núm. 620/2014) y de 7 de octubre de 2015 (rec. núm. 768/2014 [NFJ060764]) y la SAN de 10 de octubre de 2014 (rec. núm. 148/2014 [NFJ060592]).

⁴² Por ejemplo, las Resoluciones del TEAC de 13 de mayo de 2015 (R. G. 684/2011 [NFJ058310]), de 11 de junio de 2015 (R. G. 1080/2012 [NFJ058667]) y 11 de febrero de 2016.

⁴³ GONZÁLEZ PINO, A. [2014]: «La nueva realidad del suelo urbanizable», *Actualidad Administrativa*, Editorial La Ley, núm. 12, *online*; y MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano...», *op. cit.*, *online*.

Catastral realizó un análisis de la citada sentencia y acordó un plan de actuación que incluía una modificación del TRLCI⁴⁴. En síntesis, el plan de actuación propuesto consistía en acoger el criterio de delimitación del suelo urbano de la citada sentencia y, por ende, en establecer un nuevo criterio de valoración para los suelos urbanizables sin ordenación detallada o pormenorizada. Asimismo, consideraba que la nueva clasificación y valoración de los suelos afectados debía realizarse mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva, en el que se admitiera la aplicación de la orden de módulos para ajustar el valor de los bienes inmuebles urbanizables que catastralmente se clasificaran como urbanos. Finalmente, proponía que los ayuntamientos debieran suministrar información a las Gerencias Regionales del Catastro para determinar los suelos que se encontraran afectados por estos nuevos criterios, con el fin de poder proceder a la modificación de su clasificación catastral. Por lo tanto, se consideraba que el cambio de clasificación debía realizarse en virtud de lo dispuesto en una nueva redacción del TRLCI (en función de lo establecido en sus disposiciones transitorias) y no por aplicación de la citada sentencia del Tribunal Supremo.

Los mencionados acuerdos se reprodujeron en la Circular 27/2014, de 1 de agosto, de la FEMP. Por su parte, la Defensora del Pueblo, en su Recomendación de 15 de junio de 2015, aconsejó modificar la redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI para adecuarlo al TRLS 2008 y modificar la normativa de valoración.

4. LAS IMPLICACIONES DE LA ADAPTACIÓN DEL TRLCI: LEY 13/2015

Siguiendo las propuestas anteriormente citadas, la Ley 13/2015 pretende adaptar las previsiones del TRLCI a la interpretación realizada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014⁴⁵. Debe destacarse que el objeto principal de esta ley es la coordinación entre el Catastro inmobiliario y el Registro de la Propiedad, pero, en sede parlamentaria, se decidió incorporar también las medidas propuestas por la Comisión Técnica de Cooperación Catastral⁴⁶. En todo caso, como bien exponen LOZANO CUTANDA y LÓPEZ MUIÑA, «(s) trata de una norma muy esperada por miles de propietarios de fincas urbanizables, que hasta ahora tributaban por ellas en el impuesto de bienes inmuebles "IBI" como si se tratase de suelo urbano a pesar de no contar con urbanización alguna y que en adelante ya no tendrán que hacerlo»⁴⁷.

⁴⁴ Véase el Acta 2/2014, de 17 de julio, de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral de la Dirección General del Catastro de la Secretaría de Estado de Hacienda.

⁴⁵ Estas previsiones entraron en vigor el día 26 de junio de 2015 (disp. final quinta de la Ley 13/2015).

⁴⁶ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 24.

⁴⁷ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015: ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?», *Análisis de Gómez-Acebo & Pombo*. Recuperado en: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/el-ibi-del-suelo-urbanizable-no-desarrollado-tras-la-ley-13-2015-se-cumple-lo-estipulado-por-la-jurisprudencia.pdf> [consultado el 26 de septiembre de 2015].

4.1. UNA NUEVA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES

La adaptación del TRLCI a las previsiones de la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo se realiza mediante la adopción de diversas medidas. Primeramente, se modifica la redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI, por lo que, como ya se ha apuntado anteriormente, se consideran bienes inmuebles urbanos, a efectos catastrales, «(l)os 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». Así, a diferencia de la redacción anterior del citado artículo⁴⁸, se exige la concurrencia de dos requisitos para que los terrenos urbanizables o equivalentes (cuyos instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado) sean considerados urbanos. En primer lugar, es necesario que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados. Adicionalmente, con esta nueva redacción, es esencial que se haya aprobado la ordenación detallada o pormenorizada mediante los instrumentos urbanísticos previstos en la legislación urbanística autonómica aplicable (como, por ejemplo, planes parciales o equivalentes). Por ende, las tareas de clasificación catastral de los bienes inmuebles requieren un estudio de la normativa urbanística aplicable en cada comunidad autónoma, así como el análisis de las determinaciones derivadas de los planeamientos generales y de los otros instrumentos urbanísticos vigentes en cada municipio⁴⁹.

En consecuencia, la exigencia de este doble requisito provoca que muchos de los terrenos que hasta el momento venían clasificándose catastralmente como urbanos pierdan esa consideración. Sin embargo, la modificación de la clasificación catastral de los suelos afectados por la reforma no es automática y debe realizarse siguiendo las previsiones de la disposición transitoria séptima del TRLCI. La mencionada disposición establece que, previo suministro de información de los suelos afectados por parte de los ayuntamientos, la modificación de la situación de los suelos urbanizables sectorizados que catastralmente no pueden considerarse urbanos se realizará mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva.

Por tanto, como requisito previo, el TRLCI prevé que los ayuntamientos suministren la información necesaria sobre los suelos urbanizables de su término municipal que no cuentan con instrumentos de desarrollo. Como ha manifestado la FEMP, en su Circular 47/2015, de 1 de julio, «[...] la Dirección General del Catastro ha de proceder a reclasificar los suelos urbanizables incluidos en sectores o ámbitos delimitados, cuando no cuenten con dicha ordenación (plan parcial

⁴⁸ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015. Como se ha expuesto anteriormente, esta redacción fue objeto de análisis por la STS de 30 de mayo de 2014.

⁴⁹ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 29.

o similar)». De hecho, se calcula que unos 900.000 bienes inmuebles se podrían encontrar en esa situación⁵⁰. Sin embargo, el TRLCI no recoge ninguna previsión respecto de aquellos supuestos en los que eventualmente algún ayuntamiento no suministre esa información o la suministre de forma incorrecta. Entendemos que, dado que los ayuntamientos previsiblemente van a ver reducidos sus ingresos, es evidente que no siempre les va a interesar proceder al cambio de clasificación de los terrenos de urbanos a rústicos. En este sentido, si bien el TRLCI no lo prevé, no parece que no exista ningún obstáculo para que sea el propio obligado tributario el que pruebe que su suelo no cuenta con los correspondientes instrumentos de desarrollo.

Volviendo a las previsiones de la disposición transitoria séptima del TRLCI, el mencionado precepto diferencia dos situaciones. En primer lugar, la pérdida de la consideración de suelo de naturaleza urbana (con remisión a las previsiones del art. 30.2 g) del TRLCI). Por otro lado, los suelos clasificados como urbanizables sectorizados o equivalentes mientras no cuenten con ordenación detallada o pormenorizada y que en el momento de entrada en vigor del TRLCI se encuentren clasificados como rústicos (se valorarán según lo dispuesto en el art. 30.2 h) del TRLCI).

En ambos casos, los bienes inmuebles podrán valorarse como rústicos teniendo en cuenta su localización (en virtud del apartado segundo de la disp. trans. segunda del TRLCI). Asimismo, se prevé que la efectividad de la modificación de los valores catastrales sea a fecha 1 de enero del año en el que se inicie, mediante acuerdo publicado por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro, el procedimiento simplificado de valoración colectiva. Algunos autores, como PUYAL SANZ, sostienen que «[...] dicha retroactividad encuentra justificación, con independencia del fuerte impacto que la retroactividad de la medida hubiera [...] tenido en las Haciendas Locales, en el hecho de que retrotraer los efectos de la "reclasificación" hubiera supuesto una enorme inseguridad jurídica, por cuanto estamos hablando de miles de valores catastrales firmes por consentidos, y que muchas de las ponencias de valores hoy vigentes datan de una fecha en que la redacción del art. 7.2 b) LCI no estaba aprobada, por lo que se aplicaron otros criterios de clasificación al amparo de otra normativa urbanística, lo que hubiera supuesto enormes dificultades de determinación de los valores catastrales efectivamente afectados»⁵¹.

4.2. LA MODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE VALORACIÓN COLECTIVA

Además, las anteriores previsiones van acompañadas de una reforma del procedimiento simplificado de valoración colectiva establecido en el artículo 30 del TRLCI. En palabras de PUYAL SANZ, «[...] dicho procedimiento ha pasado de ser un sistema residual de valoración catastral de los bienes inmuebles urbanos para casos puntuales, a ser un sistema más de valoración que per-

⁵⁰ Véase el fundamento jurídico primero de la STS de 30 de mayo de 2014.

⁵¹ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 36.

mite una adaptación continua y ágil de los criterios de valoración establecidos en las ponencias de valores a las cambiantes circunstancias urbanísticas que afectan a los bienes inmuebles, sin necesidad de aprobar una nueva ponencia de valores total o parcial»⁵². En este sentido, se amplían notablemente los supuestos en los que puede procederse a la modificación de los valores catastrales siguiendo el citado procedimiento y, por ende, sin necesidad de elaborar una nueva ponencia de valores. Sin embargo, sigue siendo un procedimiento potestativo, por lo que la Gerencia Regional del Catastro puede optar por ese u otro de los procedimientos de valoración previstos en el TRLCI.

A efectos del presente análisis, nos interesa detenernos en las previsiones relativas a los cambios de clasificación catastral de los suelos. En otras palabras, los suelos que, por razones diversas, adquieren o pierden la consideración catastral de urbanos.

Por un lado, debemos ocuparnos de los suelos que adquieren la consideración catastral de urbanos como consecuencia de la modificación o el desarrollo del planeamiento en el que se prevén las previsiones de ordenación detallada o pormenorizada. En este caso, los bienes podrán valorarse mediante la aplicación de los módulos específicos para los distintos usos que se establezcan por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –en la actualidad, Ministerio de Hacienda y Función Pública– (art. 30.2 c) del TRLCI). Los citados módulos se encuentran regulados en la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del TRLCI, que, pese a tratarse de una orden aprobada de forma previa a la reforma, no existe óbice alguno que impida su aplicación⁵³. La nueva valoración catastral tendrá efectos desde el día 1 de enero del año siguiente en el que se haya aprobado o modificado el instrumento urbanístico correspondiente.

En la misma fecha, tendrán efectos los nuevos valores catastrales de los bienes en los que, por consolidación de la urbanización o edificación recogida con posterioridad por el planeamiento urbanístico, se adquiera la consideración catastral de urbano (art. 7.2 a) del TRLCI). En este caso, la valoración podrá realizarse tomando como valor de suelo el mínimo de los previstos en la ponencia vigente para el uso de que se trate (art. 30.2 e) del TRLCI). Todo ello, sin perjuicio de las posibles consideraciones a la urbanización pendiente de realizar, aunque la valoración deberá respetar en todo caso los criterios de coordinación de valores del municipio.

Asimismo, los suelos urbanos del artículo 7.2 b) del TRLCI en los que su valor catastral no se correspondan con los módulos específicos establecidos por la orden del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas podrán valorarse aplicando los criterios de la mencionada orden (art. 30.2 d) del TRLCI). Parece que esta previsión tiene por objeto la adaptación de los valores catastrales a las variaciones que puede padecer el valor de mercado. Por tanto, con esta previsión, se trataría de evitar que, en supuestos como los de crisis económica, el valor catastral de los bienes

⁵² PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 31.

⁵³ Véase nota anterior.

inmuebles sea notablemente superior a su valor de mercado⁵⁴. En este caso, la valoración tendrá efectos desde el día 1 de enero del año en el que se inicie el procedimiento.

Además, cuando debido a la aprobación del correspondiente proyecto de reparcelación u otro instrumento de gestión urbanística las parcelas resultantes adquieren la consideración catastral de urbanas, se valorarán tomando en consideración el valor del suelo que corresponde a su nuevo estado de desarrollo (art. 30.2 f) del TRLCI). En este caso, la valoración deberá respetar los criterios de coordinación de valores del municipio y tendrá eficacia desde el día 1 de enero del año siguiente en el que se haya aprobado o modificado el instrumento de gestión urbanística correspondiente.

Por otro lado, respecto de los suelos urbanizables que deben considerarse rústicos, los bienes inmuebles se podrán valorar como rústicos teniendo en cuenta su localización (apartado segundo de la disp. trans. segunda del TRLCI). Todo ello, con efectos desde el día 1 de enero del año siguiente en el que se haya aprobado, modificado o anulado el instrumento urbanístico correspondiente. En este caso, debemos diferenciar dos supuestos.

En primer lugar, los suelos clasificados como urbanizables o en los que se prevea o permita su paso a la situación de suelo urbanizado y que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados, pero sin que se haya aprobado su desarrollo detallado o pormenorizado (art. 30.2 h) del TRLCI). Se trata, pues, de aquellos bienes inmuebles que anteriormente se valoraban como rústicos, pero que, debido a la aprobación o modificación de los instrumentos urbanísticos, obtienen una nueva valoración de rústicos con localización.

En segundo lugar, los suelos que pierden la consideración catastral de naturaleza urbana por anulación o modificación del planeamiento (art. 30.2 g) del TRLCI). En otras palabras, aquellos bienes inmuebles que no ostentan las condiciones materiales para mantener su naturaleza urbana (es decir, no se encuentran en ninguno de los supuestos recogidos en el art. 7.2 del TRLCI). Sin embargo, a nuestro juicio, no toda anulación o modificación del planeamiento lleva aparejada tal consecuencia.

El mencionado artículo 30.2 g) del TRLCI regula la pérdida de la consideración de la naturaleza urbana de un bien inmueble como consecuencia de la «anulación o modificación del planeamiento». Sin embargo, tal previsión es demasiado genérica y, a nuestro juicio, puede generar algunas controversias interpretativas, puesto que se refiere al «planeamiento» sin especificar el tipo de ordenación. Para explicar los posibles problemas, vamos a imaginarnos que una finca, hasta el momento considerada urbanísticamente como rural, es clasificada como suelo urbanizable sectorizado por un nuevo plan general y, posteriormente, se aprueba un plan parcial que contiene las previsiones de su desarrollo. Por tanto, nos hallamos ante una parcela que cumple los requisitos exigidos por el artículo 7.2 b) del TRLCI para recibir la consideración de urbana a efectos catastrales.

En nuestro caso hipotético, resulta que se han impugnado las aprobaciones del plan general y del plan parcial, respectivamente. En primer lugar, se declara la nulidad del plan parcial, por lo

⁵⁴ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 33.

que la finca pasa a considerarse suelo urbanizable sectorizado sin desarrollo. En consecuencia, ya no cumple los requisitos para considerarse suelo urbano a efectos catastrales. No obstante, nos encontramos ante la situación descrita en el artículo 30.2 h) del TRLCI, por lo que se trata de suelo rústico que puede valorarse teniendo en cuenta su localización, valoración que tendrá efectos desde la fecha de anulación del mencionado instrumento (art. 30.3 del TRLCI).

Sin embargo, resulta que, posteriormente, el plan general también es declarado nulo por sentencia judicial firme, por lo que urbanísticamente el suelo recibe la clasificación anterior a la aprobación del plan general declarado nulo. En ese supuesto, el suelo se considera rural a efectos urbanísticos, por lo que, a nuestro juicio, debe considerarse rústico a efectos catastrales. No obstante, según la actual redacción del artículo 30.2 g) del TRLCI parece que podría valorarse atendiendo a su localización. En otras palabras, si se siguiera esta interpretación, el TRLCI equipararía la situación de este suelo a la del suelo urbanizable sectorizado sin desarrollo aprobado, pese a que su situación urbanística nada tiene que ver con ese suelo. No obstante, hay autores que sostienen que la redacción del mencionado precepto prevé, con la incorporación de la expresión «en su caso», que este tipo de suelos se valoren siguiendo las previsiones del apartado primero de la disposición transitoria segunda del TRLCI⁵⁵. A nuestro juicio, la mencionada interpretación es la más coherente, pues en caso contrario se estarían equiparando situaciones de hecho diferentes y, por tanto, se valorarían incorrectamente estos suelos. No obstante, deberemos estar a la interpretación que la Dirección General del Catastro haga del mencionado precepto.

Otro aspecto relevante del mencionado precepto es que el TRLCI prevé que los efectos de la nueva clasificación y valoración catastral del suelo se produzcan desde el día 1 de enero del año en el que se anula el planeamiento. En este caso, no se hace ninguna mención a los supuestos en los que los valores catastrales se impugnen con base en una eventual impugnación del planeamiento urbanístico. Por ello, debe tenerse en cuenta la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵⁶, según la cual los planes urbanísticos son disposiciones de carácter general, por lo que sus vicios de invalidez únicamente pueden ser de nulidad plena. En otras palabras, la nulidad de pleno derecho no admite convalidación alguna, por lo que se produce una nulidad con efectos *ex tunc* o retroactivos y no *ex nunc* o desde ese momento. Por ende, jurídicamente el plan urbanístico declarado nulo nunca ha existido, por lo que los suelos afectados por el mismo nunca han recibido la clasificación que el planeamiento anulado les ha dado. En consecuencia, los actos dictados al amparo del mencionado planeamiento, como pueden ser las ponencias de valores y la individualización de los valores catastrales, que no sean firmes, también deberán considerarse nulos. Por tanto, la nueva valoración catastral deberá tener efectos retroactivos a la fecha de aprobación de la ponencia de valores declarada nula.

⁵⁵ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 34.

⁵⁶ Existe una extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo. A título de ejemplo, podemos citar las SSTS de 14 de julio de 2004 (rec. núm. 2065/2002 [NFJ065727]), de 2 de marzo de 2015 (rec. núm. 3160/2013 [NFJ065721]), de 4 de mayo de 2015 (rec. núm. 1957/2013), de 3 de junio de 2015 (rec. núm. 2600/2014) y de 22 de octubre de 2015 (rec. núm. 207/2014 [NFJ065723]).

En todo caso, volviendo al análisis de la reforma que nos ocupa, el TRLCI prevé un régimen de valoración específico para aquellos bienes inmuebles urbanizables que, en virtud de las previsiones del artículo 7.2 b) del TRLCI, no puedan considerarse urbanos a efectos catastrales. Por tanto, pese a que la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 considera que todos aquellos suelos urbanizables sin desarrollo detallado o pormenorizado deben considerarse rústicos a efectos catastrales, la Ley 13/2015 no los equipara a los bienes rústicos existentes hasta ese momento, sino que crea una especie de subcategoría⁵⁷. Al parecer, como manifiesta RUBIO DE URQUÍA, «[...] no estamos ante un reconocimiento legal a todos los efectos de la condición de suelo de naturaleza rústica de los terrenos de referencia, sino ante un reconocimiento meramente nominal de esa condición; y ante la creación para ellos de un régimen de valoración catastral ajeno al de los terrenos rústicos, bastante más gravoso que este»⁵⁸.

Por ende, podemos considerar, en cierto modo, que existen los bienes inmuebles propiamente rústicos y los bienes inmuebles rústicos urbanizables, pues el TRLCI diferencia la forma de valoración de ambas tipologías de bienes inmuebles. En otras palabras, con la Ley 13/2016 se ha creado una nueva «categoría» de bienes inmuebles distinta de las tres categorías que hasta el momento han formado parte del Catastro inmobiliario. Esta categoría guarda cierta relación con el concepto de suelo urbanizable que aparecía en la anterior legislación del suelo y en cuya valoración se tenían en cuenta las expectativas urbanísticas⁵⁹.

En síntesis, los suelos urbanizables sectorizados o equivalentes que, a partir de la reforma de la Ley 13/2015, no pueden recibir la consideración catastral de urbanos por no cumplir con las exigencias de la nueva redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI, se consideran rústicos y se valoran en función de su localización, mediante la aplicación de unos módulos aprobados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (apartado segundo de la disp. trans. segunda del TRLCI). Debe destacarse que el TRLCI no regula ni indica los criterios que van a emplearse para la aprobación de una futura orden ministerial ni indica cómo va a valorarse la localización del bien inmueble⁶⁰. En todo caso, mientras no se produzca la aprobación de la mencionada orden, la propia disposición transitoria prevé la aplicación de un método transitorio de valoración para los terrenos no ocupados por construcciones⁶¹. Por tanto, es evidente que la valoración de los

⁵⁷ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

⁵⁸ RUBIO DE URQUÍA, J. I. [2015]: «Aspectos nuevos de temas viejos: suelo urbanizable, ¿urbano o rústico?; suministro de agua, ¿tasa o precio privado?; viviendas desocupadas, ¿gravamen municipal o gravamen autonómico?», *Tributos locales*, núm. 121, págs. 12-13.

⁵⁹ Véase nota 57.

⁶⁰ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 30.

⁶¹ El apartado segundo de la disposición transitoria segunda del TRLCI prevé que «En tanto se dicta dicha orden ministerial, el valor catastral del suelo de la parte del inmueble afectada por dicha clasificación y no ocupada por construcciones, será el resultado de multiplicar la citada superficie por el valor unitario obtenido de aplicar un coeficiente de 0,60 a los módulos de valor unitario de suelo determinados para cada municipio para los usos distintos del residencial o industrial, de acuerdo a los artículos 1 y 2 de la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos

suelos urbanizables sectorizados o equivalentes ya no puede realizarse mediante el procedimiento de valoración previsto para los inmuebles considerados propiamente rústicos, consistente en la aplicación de un sistema de capitalización de rentas en función del tipo de cultivo e intensidad productiva (apartado primero de la disp. trans. segunda del TRLCI)⁶².

En consecuencia, debido a la disparidad de criterios valorativos, un mismo bien inmueble puede llegar a valorarse mediante métodos diferentes. Como bien sintetiza PUYAL SANZ, «[...] una misma parcela rústica puede tener suelo sujeto a diferentes normas de valoración»: el suelo urbanizable sectorizado sin ordenación detallada se valora siguiendo las previsiones del apartado segundo de la disposición transitoria segunda del TRLCI; el suelo rústico, no urbanizable o urbanizable no sectorizado se valora en función del apartado primero de la disposición transitoria segunda del TRLCI; y las construcciones indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales se valoran mediante la disposición adicional cuarta o la disposición transitoria primera del TRLCI (en función de la fecha y el procedimiento de valoración)⁶³.

De todas formas, pese a establecerse una nueva forma de valoración, mientras el valor obtenido no supere el valor de mercado (art. 23.2 del TRLCI), en principio, no puede ponerse en duda su constitucionalidad⁶⁴. De hecho, debe mencionarse que la problemática de la falta de correspondencia del valor catastral con el valor de mercado, debido a la discordancia entre la realidad urbanística y la realidad recogida en las ponencias de valores, ya fue objeto de análisis en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. La mencionada sentencia considera que la falta de correspondencia entre la realidad catastral y la realidad urbanística del suelo puede provocar que, en determinados supuestos, se llegue a gravar una riqueza ficticia o inexistente y, por ende, se vulnere el principio de capacidad económica (art. 31.1 de la CE). Por tanto, las posibles vulneraciones deberán apreciarse en cada caso concreto.

5. LOS EFECTOS DE LA LEY 13/2015 EN LOS SUELOS URBANIZABLES SECTORIZADOS SIN DESARROLLO

5.1. LA INCIDENCIA TRIBUTARIA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Como ha analizado VARONA ALABERN, la clasificación catastral del suelo, así como la valoración catastral resultante, tienen numerosas consecuencias tributarias en tributos estatales, auto-

de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y por el coeficiente de referencia al mercado de 0,5».

⁶² PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 29.

⁶³ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 30.

⁶⁴ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

nómicos y locales⁶⁵. En este sentido, la clasificación catastral del suelo tiene mucha relevancia, ya que determina el procedimiento a seguir para calcular el valor catastral de un bien inmueble.

Así, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, el valor catastral incide en el cálculo de la base imponible del impuesto sobre el patrimonio (IP)⁶⁶, en la valoración de determinados rendimientos del trabajo percibidos en especie a efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)⁶⁷ y en el cálculo de la amortización de elementos patrimoniales del inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias en el impuesto sobre sociedades (IS)⁶⁸. Además, el valor catastral también ha sido adoptado por algunos tributos autonómicos. Por ejemplo, el valor catastral constituía la base imponible del impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas de Extremadura, aprobado por la Ley 9/1998, de 26 de junio, del impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas⁶⁹.

Finalmente, es habitual que los entes locales también usen los datos catastrales para la exigencia de sus tributos. A título de ejemplo, la tasa de residuos urbanos de actividades del Ayuntamiento de Madrid es exigida a los bienes inmuebles que tienen un uso catastral diferente al de residencial o al de almacén-estacionamiento y que cuentan con un determinado valor catastral (modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de tasas por servicios y actividades relacionados con el medio ambiente, BOCM de 30 de diciembre de 2015). Otro ejemplo lo constituye la Ordenanza reguladora de la tasa sobre recogida domiciliar de basuras o residuos sólidos urbanos para 2016 del Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias (Madrid)⁷⁰.

⁶⁵ VARONA ALABERN, J. E. [2011]: «Capítulo III. Incidencia del valor catastral en los impuestos del sistema tributario español» (págs. 99-151), en VARONA ALABERN, J. E.: *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación. Análisis Jurídico de la Gestión Catastral y de la Gestión Tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, págs. 101-104.

⁶⁶ En este sentido, para calcular el valor de los bienes inmuebles rústicos o urbanos que forman parte de la base imponible del IP se toma en consideración el mayor de los siguientes valores: el valor catastral, el valor comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de adquisición (art. 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre el patrimonio –LIP–). Además, no debemos olvidar que el mismo criterio de valoración se sigue a efectos del cálculo de la vivienda habitual del contribuyente, pues la misma se halla exenta hasta un importe máximo de 300.000 euros (art. 4.nueve de la LIP).

⁶⁷ El artículo 43.1.1.º a) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio (LIRPF) establece que en los supuestos en los que el trabajador utiliza una vivienda propiedad del pagador, la renta en especie se cuantifica, como regla general, en el 10% del valor catastral.

⁶⁸ Véase el artículo 3 del Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre sociedades.

⁶⁹ El citado impuesto fue derogado por la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. No obstante, su constitucionalidad fue avalada al inadmitirse una cuestión de inconstitucionalidad sobre el mismo (Auto del Tribunal Constitucional 417/2005, de 22 de noviembre). Por tanto, parece que no existiría ningún óbice legal para que un tributo autonómico pueda adoptar el valor catastral como elemento esencial. Véase VARONA ALABERN, J. E. [2011]: «Capítulo III.», en VARONA ALABERN, J. E.: *El Valor Catastral... op. cit.*, págs. 128-130.

⁷⁰ En este caso, el valor catastral es un indicador tomado en consideración para la determinación de las exenciones y bonificaciones, pero también para establecer las cuotas exigibles a los bienes inmuebles destinados a vivienda, pues las mismas se establecen en diversos tramos en función del valor catastral de los bienes inmuebles.

Entrando en las implicaciones concretas de la nueva clasificación catastral de los bienes inmuebles, no debemos olvidar que la Ley 13/2015 establece una nueva «categoría» de bienes inmuebles rústicos «urbanizables» que se valoran teniendo en cuenta su localización. Pese a su forma de valoración, el hecho de que los citados inmuebles se consideren catastralmente rústicos tiene una gran relevancia tributaria, pues no debemos olvidar que el valor catastral de los bienes rústicos es notablemente inferior al de los bienes urbanos.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la base imponible del IBI está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determina conforme a la normativa reguladora del Catastro inmobiliario, a la fecha del devengo del impuesto (art. 65 del RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales –TRLRHL–). En el mencionado tributo, el tipo de gravamen aplicable tiene en cuenta la clasificación catastral de los bienes. Por tanto, a los bienes urbanizables sectorizados o equivalentes sin desarrollo detallado o pormenorizado le son aplicables los tipos de gravamen de los bienes rústicos.

Por otro lado, la transmisión de ese suelo y la constitución de derechos reales de goce sobre el mismo no se encuentran gravadas, en virtud del artículo 104.2 del TRLRHL, por el IIVTNU (también conocido como la «plusvalía municipal»)⁷¹. Este tributo grava el supuesto incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo de dominio (art. 104.1 del TRLRHL). De hecho, el citado impuesto únicamente grava las plusvalías generadas en relación a terrenos de naturaleza urbana y, por ende, el incremento de valor de los terrenos considerados rústicos a efectos del IBI no se encuentra sujeto (art. 104.2 del TRLRHL). En todo caso, la base imponible del mencionado tributo la constituye el valor catastral del terreno a efectos del IBI en el momento de la transmisión.

Finalmente, en el marco del IRPF, la clasificación de los bienes inmuebles urbanos realizada por el artículo 7.2 del TRLCI se toma en consideración para determinar los bienes inmuebles que están sometidos al régimen de imputación de rentas (art. 85 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio –LIRPF–). En este sentido, las construcciones agrarias, ganaderas o forestales indispensables para el desarrollo de esas explotaciones que se encuentren en suelos rústicos no podrán ser objeto de imputación de rentas. Por el contrario, se encuentran sujetos al régimen de imputación de rentas en el IRPF los bienes inmuebles urbanos o rústicos con construcciones que no se hallen afectos a una actividad económica ni constituyan vivienda habitual (incluyendo los anexos adquiridos conjuntamente). No obstante, no se encuentran sujetos a ese régimen el suelo no edificado, los bienes inmuebles en construcción y los bienes inmuebles que, por razones urbanísticas, no sean susceptibles de uso. En todo caso, la imputación de rentas se realiza tomando en consideración el valor catastral. Además, la regla de la imputación de rentas también se utiliza para establecer el rendi-

⁷¹ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

miento del capital inmobiliario neto mínimo presunto generado entre cónyuges o parientes hasta tercer grado del contribuyente (art. 24 de la LIRPF).

Además, el valor catastral también puede tomarse en consideración para la comprobación del valor de los bienes inmuebles declarados. En este sentido, el artículo 57.1 b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), considera que el valor de los bienes inmuebles puede ser comprobado por la Administración tributaria mediante la estimación por referencia a los valores que figuran en los registros oficiales de carácter fiscal. El citado precepto establece concretamente que «(t)ratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro inmobiliario». Por tanto, las comunidades autónomas pueden utilizar el valor catastral para llevar a cabo procedimientos de comprobación de valores, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas (art. 46 del RDLeg. 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y el ISD (art. 18.1 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones).

5.2. EL CAMBIO DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y LA DUALIDAD DE GESTIÓN CATASTRAL-TRIBUTARIA

Una de las características más relevantes y, a su vez, de las más conflictivas del IBI y del IIVTNU reside en el hecho de que se trata de impuestos de gestión compartida⁷². Los tributos de gestión compartida pueden definirse, según BARQUERO ESTEVAN, como «[...] aquellos respecto de los cuales las facultades necesarias para su aplicación se encuentran atribuidas, en las leyes reguladoras de la materia, a entes administrativos diversos»⁷³. En otras palabras, en los mismos se diferencian dos fases separadas: la gestión catastral y la gestión tributaria.

La gestión catastral o censal es una competencia del Estado, concretamente de la Dirección General del Catastro y sus órganos dependientes⁷⁴. Se ocupa, entre otras funciones, de las tareas de formación y mantenimiento del Catastro, la determinación de los valores catastrales siguiendo las previsiones del TRLCI, la administración del uso de la información catastral y la elaboración del padrón catastral anual (art. 4 del TRLCI). En este sentido, debemos destacar que el padrón catastral «(e)s un documento que ha de formarse anualmente por el Servicio Periférico del Catastro competente para cada término municipal, y que está constituido por censos comprensivos de los bienes

⁷² A título de ejemplo, cabe señalar las SSTS de 19 de noviembre de 2003 (rec. núm. 6917/1998 [NFJ015950]) y de 23 de septiembre de 2003 (rec. núm. 6831/1998).

⁷³ BARQUERO ESTEVAN, J. M. [1999]: *Gestión tributaria y relaciones interadministrativas en los tributos locales*, Madrid, Editorial Montecorvo SA, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, págs. 277-279.

⁷⁴ Véase la STSJ de Castilla y León (Valladolid) número 996/2010, de 3 de mayo (rec. núm. 735/2009).

inmuebles, sujetos pasivos y valores catastrales, separadamente para los de naturaleza rústica y urbana, según los antecedentes del Catastro, debiendo recoger las variaciones de orden físico, económico y jurídico producidas en los bienes durante el último año natural, que han de ser tramitadas y aprobadas por el Catastro»⁷⁵. Por tanto, los cambios en los datos contenidos en el Catastro deben serle comunicados inmediatamente, a fin de que proceda a la modificación de los citados padrones.

Por otro lado, la gestión tributaria recae en los ayuntamientos o en los órganos en los que los mismos hayan delegado esas competencias. Esa gestión incluye, entre otros aspectos, la aprobación y publicación anual de los padrones del IBI, la elaboración y la notificación de las liquidaciones del IBI y del IIVTNU, así como la resolución de las solicitudes de ingresos indebidos y de los recursos que se puedan interponer contra los anteriores actos de gestión tributaria⁷⁶.

Por tanto, pese a tratarse de gestiones diferentes, ambas confluyen en el valor catastral. En este sentido, como ha manifestado el Tribunal Supremo, «(1) punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituida por el valor catastral: dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria: la gestión tributaria empieza donde termina la gestión catastral [...]»⁷⁷. En realidad, como señala BARQUERO ESTEVAN, «[...] el padrón constituye el nexo entre las dos fases fundamentales de la gestión del impuesto, la catastral y la "tributaria". Pues, por un lado, no es sino un subproducto del Catastro y, por otro, es el censo a partir del que se inicia la "gestión tributaria" del IBI. La "gestión tributaria" se encuentra, pues, en una relación de dependencia respecto de los datos obrantes en el Padrón que vinculan a los ayuntamientos a la hora de liquidar el impuesto»⁷⁸. En consecuencia, no debería existir una descoordinación total entre ambas gestiones⁷⁹.

A efectos prácticos, el hecho de que exista una doble gestión implica que, en supuestos de incorrecciones o inadecuaciones de la gestión catastral (especialmente, el valor catastral), el obligado tributario debe optar por impugnar los actos de ambas gestiones. En otras palabras, al tratarse de actos independientes y autónomos, primeramente el obligado tributario debe impugnar las notificaciones de los valores catastrales y, mientras se sustancian los correspondientes recursos contra las mismas, es aconsejable impugnar las sucesivas liquidaciones tributarias en las que se utilizan esos valores considerados erróneos. Todo ello con el fin de que, si obtiene una resolución favorable respecto de la impugnación de la gestión catastral, pueda solicitar la rectificación de las liquidaciones practicadas con base en la misma y la correspondiente devolución de ingresos indebidos.

⁷⁵ Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las SSTs de 20 de febrero de 2007 (rec. núm. 1208/2002 [NFJ025062]), de 30 de abril de 2008 (rec. núm. 6662/2005) y de 10 de septiembre de 2009 (rec. núm. 922/2003).

⁷⁶ SÁNCHEZ GARCÍA, N. [2013]: «Unidad 6. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Gestión del Impuesto» (págs. 307-370), en SÁNCHEZ GARCÍA, N.: *Tributos locales. Comentarios y casos prácticos*, Madrid, Ediciones CEF, 3.ª ed., pág. 342.

⁷⁷ Véase la STS de 19 de noviembre de 2003 (rec. núm. 6917/1998 [NFJ015950]).

⁷⁸ BARQUERO ESTEVAN, J. M. [1999]: *Gestión tributaria y...*, *op. cit.*, págs. 310-313.

⁷⁹ GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M. L. [2010]: «Capítulo I. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles» (págs. 25-157), en MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (coord.). *Los tributos locales*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, págs. 37-38.

Por tanto, la doble gestión de los mencionados tributos es relevante a efectos del presente análisis, pues, como se ha expuesto con anterioridad, la modificación de la naturaleza catastral del suelo no opera de forma automática, sino que requiere la realización de un procedimiento simplificado de valoración colectiva. Sin embargo, el mencionado procedimiento no es inmediato y requiere el previo suministro de información por parte de los ayuntamientos. En consecuencia, como manifiestan LOZANO CUTANDA y LÓPEZ MUIÑA, «(p)arece, por tanto, que si las Administraciones local y estatal no actúan con prontitud para aprobar las nuevas valoraciones, la Ley 13/2015 no deja otra alternativa a los titulares de suelos rústicos sin desarrollo urbanístico que seguir recurriendo los recibos del IBI que les notifiquen, basándose en la STS de 30 de mayo de 2014, que algunos tribunales están aplicando directamente»⁸⁰. En otras palabras, si los datos del Catastro no se modifican en virtud de los procedimientos establecidos, los obligados tributarios deben seguir impugnando tanto la gestión catastral como la gestión tributaria. A continuación, vamos a matizar esas palabras, pues la impugnación dependerá del caso concreto en el que nos hallemos.

Respecto de la gestión catastral, debemos diferenciar si se pretende una modificación de la clasificación catastral con efectos retroactivos o solo futuros. Es importante tener en cuenta que las previsiones de la Ley 13/2015 son aplicables a partir de su entrada en vigor y que el cambio de naturaleza de los bienes inmuebles tiene eficacia desde el día 1 de enero del año en el que se inicie el procedimiento simplificado de valoración colectiva (art. 30.2 g) y h) y disp. trans. segunda y séptima del TRLCI). Como se ha expuesto anteriormente, la modificación de esa clasificación puede realizarse mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva (art. 30 del TRLCI), cuyo inicio debe acordarlo la Gerencia Regional del Catastro. Además, parece que los ayuntamientos también pueden instarlo mediante la comunicación de los bienes inmuebles que deben someterse al citado procedimiento (disp. trans. séptima del TRLCI) o la obligación de comunicación de los actos relativos al planeamiento urbanístico (art. 14 c) del TRLCI).

Sin embargo, la nueva regulación catastral reduce los supuestos en los que el suelo urbanizable sectorizado se clasifica como urbano. Por tanto, se prevén supuestos en los que el valor catastral va a disminuir y, por ende, los ayuntamientos pueden no estar interesados en instar esa modificación. A nuestro juicio, el propio obligado tributario debería estar legitimado para solicitar al Catastro la incoación de ese procedimiento, si bien el TRLCI no lo prevé expresamente. Ante esa falta de previsión expresa, el obligado tributario puede presentar una declaración tributaria poniendo de manifiesto la discrepancia existente entre la realidad y los datos que figuran en el Catastro (art. 13.1 del TRLCI). El mencionado precepto prevé la utilización de este procedimiento para los supuestos de «alta, baja o modificación de la descripción catastral de los inmuebles», si bien es cierto que el cambio de clasificación catastral no es propiamente ninguno de esos supuestos. En este sentido, la denegación expresa o tácita del Catastro puede recurrirse en vía económico-administrativa y, eventualmente, en vía contencioso-administrativa (art. 12.4 del TRLCI). Otra opción posible es la presentación de una solicitud en virtud del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución española. En este caso, el problema es si la denegación, expresa o tácita, puede ser objeto de recurso en vía económico-administrativa, aunque parece podría ser

⁸⁰ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

impugnable, en virtud del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Entendemos que, si no se le permitiera realizar estas actuaciones, el obligado tributario padecería indefensión. En otras palabras, no tendría ningún mecanismo para poner de manifiesto que los valores catastrales no se ajustan a la realidad de su finca y, por ende, que los tributos que los utilizan como referencia están gravando una riqueza inexistente y vulneran el principio de capacidad económica.

Adicionalmente, debemos tener en cuenta que el procedimiento simplificado de valoración colectiva caduca transcurridos seis meses de la publicación del acuerdo de inicio sin que se haya notificado su resolución (art. 30.3 del TRLCI). La declaración de caducidad no tiene efectos respecto de aquellos inmuebles en los que se haya producido la correspondiente notificación. No obstante, si se inicia el procedimiento simplificado de valoración colectiva y, posteriormente, se declara su caducidad, el obligado tributario no tiene ningún mecanismo para revisar o recurrir ese procedimiento. En estos supuestos, únicamente puede solicitar, en los términos que se han expuesto, el inicio de un nuevo procedimiento.

Por otro lado, si se pretende una revisión de los datos catastrales con efectos *ex tunc* o retroactivos, esta revisión debe realizarse en virtud de la Sentencia de 30 de mayo de 2014 u otras similares y no en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/2015. Debemos recordar que las ponencias de valores reciben la consideración de actos administrativos y no de disposiciones generales, por lo que no pueden ser objeto de recurso indirecto⁸¹. En consecuencia, debemos diferenciar los procedimientos en los que las ponencias de valores son firmes de aquellos en los que no lo sean.

Si las ponencias de valores son firmes, únicamente puede instarse un procedimiento de nulidad de pleno de derecho (art. 217 de la LGT)⁸². En este caso, debe tenerse en cuenta que «(e)l Tribunal Supremo hace una velada suposición de incumplimiento del principio de capacidad económica en el criterio mantenido por la Administración por lo que podría fundamentarse el recurso de nulidad en la lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». En contraposición, PUYAL SANZ sostiene que «(l)os actos de aprobación de las ponencias de valores catastrales y los de asignación individualizada de valores catastrales que hayan devenido firmes, no podrán ser revisados por ninguno de los procedimientos extraordinarios de revisión en la Ley General Tributaria, dado que no nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho o de manifiesta infracción de la ley, dado que como ha señalado la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de julio de 2014, sala sexta (recurso n.º 429/2012), "la cuestión relativa a la relación entre la regularización urbanística y catastral, a efectos de calificar el suelo como urbano o rústico en orden a su valoración catastral, ha sido contravenida en el pasado", controversia que no permite deducir una manifiesta infracción de la ley o la nulidad de pleno derecho, que habilitara alguno de los procedimientos de revisión previstos en la ley»⁸³. En todo caso, parece difícil que la Geren-

⁸¹ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, pág. 50.

⁸² Véase nota anterior.

⁸³ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 28.

cia Regional del Catastro correspondiente proceda a la modificación de las ponencias de valores con la mera solicitud. Por tanto, es probable que deba acudirse a la vía económico-administrativa y, posteriormente, a la vía judicial, por lo que habrá que ver qué criterios adoptan los tribunales.

Si las ponencias de valores aún no son firmes, significa que las mismas son objeto de recurso en vía administrativa, económico-administrativa o judicial. En estos casos, la nueva clasificación de los bienes inmuebles debe ponerse de manifiesto en el citado procedimiento, instando la nulidad de los citados valores. Además, otra posibilidad que se plantea es una posible extensión de efectos de la propia Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. Según el artículo 110 de la LJCA, puede solicitarse la extensión de los efectos de una sentencia firme en materia tributaria que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas que se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo, siempre que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada y que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de esta a quienes fueron parte en el proceso. En consecuencia, dados los requisitos que la LJCA exige, no parece ser factible la extensión de efectos de la propia sentencia del Tribunal Supremo. No obstante, no habría impedimento alguno para que se extendieran los efectos de alguna de las sentencias dictadas que siguiendo su criterio.

Entrando en la impugnación de los actos de gestión tributaria, nuevamente debemos tener en cuenta diversos escenarios posibles, concretamente si se han modificado o no los datos obrantes en el Catastro. En primer lugar, una vez modificados los datos del Catastro, las liquidaciones del IBI y del IIVTNU que se practiquen tomarán en consideración los nuevos valores catastrales y, en principio, se adaptarán a lo dispuesto en el TRLCI. Adicionalmente, si la modificación catastral se ha realizado con efectos retroactivos, se podrá instar la rectificación de las liquidaciones y, una vez obtenida la misma, iniciar el correspondiente procedimiento de devolución de ingresos indebidos (art. 221 de la LGT).

Nuevamente, debemos diferenciar los supuestos en los que nos encontramos ante liquidaciones firmes de los que no lo son. Si las liquidaciones no son firmes, la modificación de los valores catastrales debe ponerse de manifiesto en el propio recurso o reclamación, que debería finalizar con una resolución estimatoria.

Por el contrario, si las liquidaciones son firmes, puede instarse un procedimiento de nulidad de pleno de derecho (art. 217 de la LGT⁸⁴). En este caso, el procedimiento de nulidad debe presentarse ante el órgano que dictó las liquidaciones. Según DELGADO GONZÁLEZ, el argumento más factible

⁸⁴ En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 221.3 de la LGT, en el que se regula el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, establece que «Cuando el acto de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones en virtud del cual se realizó el ingreso indebido hubiera adquirido firmeza, únicamente se podrá solicitar la devolución del mismo instando o promoviendo la revisión del acto mediante alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en los párrafos a), c) y d) del artículo 216 y mediante el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de esta ley».

es la inexistencia de hecho imponible⁸⁵. El citado autor sostiene que, en el IBI, de forma similar a las derogadas contribuciones rústicas y pecuarias, conviven dos hechos imponibles: el de terrenos rústicos y el de terrenos urbanos. Por tanto, se trata de sostener que las liquidaciones objeto del citado procedimiento fueron dictadas sin hecho imponible, pues se ha elaborado considerando la naturaleza urbana del bien inmueble, cuando en realidad la naturaleza de los terrenos era rústica (todo ello en virtud de los arts. 60, 61 y 65 del TRLRHL). Por tanto, si la mencionada petición de nulidad prosperara, el ayuntamiento debería modificar todas las liquidaciones dictadas y proceder a la devolución de las cuantías abonadas con los correspondientes intereses de demora (art. 221 de la LGT).

No obstante, en contraposición, VARONA ALABERN sostiene que «[...], quien haya recurrido el valor catastral no necesitará impugnar también la liquidación del IBI, ya que esta, aunque se ejecute y sea eficaz, se encuentra en situación de pendencia hasta que se resuelva aquel recurso. Si se estima y se invalida el valor catastral, el particular tendrá derecho a que el ayuntamiento practique una nueva liquidación de acuerdo con el valor catastral anteriormente asignado (o, en su caso, con el fijado por el tribunal), con derecho a la devolución del exceso pagado, más los correspondientes intereses de demora»⁸⁶. A lo que añade que «(l)a jurisprudencia ha sido bastante clara con este aspecto. Así, la STS de 29 de enero de 1999 (RJ 1999, 1961) –F. 4– declaró que "aunque no se impugnen las liquidaciones, si se ha recurrido previamente el valor catastral, la estimación de este recurso en vía administrativa o jurisdiccional lleva a consigo indefectiblemente la modificación de oficio de la liquidaciones que se deriven de la revisión del valor catastral". Posteriormente, la STS de 31 de octubre de 2006 (RJ 2006, 7843) –F. 7– señaló "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 la que traen causa, y extenderse los efectos estimatorios de esta última impugnación a todos los actos posteriores"». Por lo tanto, siguiendo esta tesis argumentativa, no sería necesaria la impugnación de las sucesivas liquidaciones del IBI, en aquellos supuestos en los que se han impugnado las valoraciones catastrales. En consecuencia, aunque las liquidaciones del IBI fueran firmes, los ayuntamientos deberían proceder a anular esas liquidaciones y devolver las cuantías indebidamente abonadas⁸⁷, una vez declarada la nulidad del valor catastral tomado en consideración en las mismas.

En consecuencia, mientras no se modifiquen los datos del Catastro, los ayuntamientos seguirán emitiendo las liquidaciones correspondientes según los datos obrantes en el mismo, por

⁸⁵ DELGADO GONZÁLEZ, A. F. [2015]: «El IBI de...», *op. cit.*, *online*.

⁸⁶ VARONA ALABERN, J. E. [2011]: «Capítulo XII. Aspectos de la gestión tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles especialmente relacionados con el valor catastral» (págs. 468-536), en VARONA ALABERN, J. E. *El Valor Catastral...*, *op. cit.*, págs. 535-536.

⁸⁷ En ese sentido, véase el último párrafo del artículo 224.1 de la LGT, que considera que «Si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realice la correspondiente devolución de ingresos».

lo que es aconsejable impugnar las mismas en vía administrativa⁸⁸ y, posteriormente, en vía contencioso-administrativa⁸⁹, a efectos de evitar su firmeza y facilitar una posterior reclamación de ingresos indebidos. En este caso, no procede una revisión de las liquidaciones únicamente con base en la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, pues la clasificación catastral de los bienes inmuebles forma parte de la gestión catastral competencia de la Administración del Estado y ni los ayuntamientos ni los tribunales en la impugnación de liquidaciones tienen competencias para pronunciarse sobre la misma⁹⁰.

Finalmente, es evidente que el cambio de criterio lleva aparejada una importante reducción de ingresos para las Haciendas locales, aunque el impacto en cada municipio dependerá del planeamiento vigente⁹¹. En consecuencia, algunos autores consideran que este cambio de clasificación y las consecuencias que ello conlleva «[...] va a incitar a muchas Administraciones locales a impulsar y favorecer la aprobación de los planes de ordenación urbanística pormenorizada pendientes»⁹², para que los bienes inmuebles puedan clasificarse catastralmente como urbanos. Si bien lo anterior es cierto, esta posibilidad depende en gran medida de la legislación urbanística aplicable en cada caso, pues algunas legislaciones autonómicas prevén que el desarrollo urbanístico quede en manos de la iniciativa privada, mientras que otras también prevén que este desarrollo puedan hacerlo directamente las administraciones, ya sea con los planes de desarrollo o con la modificación de los planes generales.

6. CONCLUSIONES

En virtud del principio de estanqueidad, la legislación catastral realiza su propia clasificación de los bienes inmuebles. En este sentido, diferencia tres tipos de bienes inmuebles: los urbanos, los rústicos y los de características especiales. La naturaleza rústica o urbana de un bien depende, según el TRLCI, de la naturaleza de su suelo. En consecuencia, no es de extrañar que, en determi-

⁸⁸ Los recursos dependen en función del tipo de municipio en el que nos encontremos. Si se trata de un municipio de gran población, puede presentarse reclamación económico-administrativa o, potestativamente, recurso de reposición (art. 137.3 de la LRBRL). En el resto de municipios, deberá acudir al recurso de reposición (art. 14 de la LRBRL). En todo caso, la presentación de los citados recursos y el agotamiento de la vía administrativa es un requisito indispensable para una eventual y posterior reclamación judicial.

⁸⁹ La competencia recae en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, pues se impugna la gestión tributaria efectuada por el ayuntamiento (art. 8.1 de la LJCA).

⁹⁰ Véanse la STSJ Cataluña de 5 de junio de 2014 (rec. núm. 264/2013 [NFJ055658]) y PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 28.

⁹¹ GONZÁLEZ PINO, A. [2014]: «La nueva realidad...», *op. cit., online*; LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2014]: «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*, Editorial La Ley, núm. 8355, *online*; DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, pág. 50; y HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. [2014]: «Suelo Urbanizable sin plan parcial aprobado. Suelo de naturaleza rústica a efectos del IBI. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso 2362/2013», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, *online*.

⁹² LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2014]: «Para que el...», *op. cit., online*.

nadas ocasiones, el propio TRLCI se remita a lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable o los instrumentos urbanísticos aprobados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 considera que, dado que el Catastro incide en el derecho de propiedad, la legislación catastral debe interpretarse en relación con el TRLS 2015, pues recordemos que el Estado tiene la competencia legislativa para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad en condiciones de igualdad. Esta interpretación choca con el hecho de que el legislador catastral realiza una redacción suficientemente amplia para poder englobar todos los supuestos posibles derivados de la legislación autonómica. Si bien es cierto que nada impide una interpretación del TRLCI respecto de la legislación autonómica, la misma podría llegar a quebrar el principio de igualdad respecto de los tributos en los que no se hayan cedido competencias legislativas a las comunidades autónomas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la clasificación catastral del suelo sigue dependiendo de la aprobación de determinados instrumentos urbanísticos, por lo que depende, en última instancia, de la actuación urbanística de los ayuntamientos y las comunidades autónomas.

Nuevamente, el problema surge respecto de aquellos bienes inmuebles que se encuentran en situación de ser calificados como urbanizables. Tradicionalmente, los suelos urbanizables delimitados se habían considerado catastralmente como urbanos por el simple hecho de recibir esa clasificación, sin necesidad de que se hubieran aprobado sus previsiones de desarrollo. Sin embargo, los suelos urbanizables no delimitados solo podrían considerarse urbanos catastralmente si su desarrollo se encontraba aprobado. No obstante, se produce un cambio de criterio que culmina con la trascendental Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. La mencionada sentencia determina que el suelo urbanizable requiere su sectorización o delimitación y, además, la aprobación su desarrollo (ya sea en el propio planeamiento general o en un instrumento urbanístico de desarrollo) para recibir la consideración catastral de urbano. Por lo tanto, debe tratarse de un suelo de expansión inmediata, pues se considera catastralmente como rústico mientras no se haya aprobado su desarrollo.

Pese a tratarse de una sentencia desestimatoria de un recurso de casación en interés de ley y, por ende, en principio ser una sentencia que no fija doctrina, es indudable que la citada sentencia tuvo una gran repercusión mediática y la interpretación realizada por la misma ha sido seguida por muchos órganos administrativos y judiciales. Por todo ello, con el objeto de evitar multitud de reclamaciones que trataran de aplicar esa interpretación, el legislador ha optado por modificar las disposiciones del TRLCI para adaptarlo a estas nuevas previsiones.

La nueva redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI prevé que el suelo urbanizable sectorizado o equivalente cuyo desarrollo se encuentra aprobado reciba la consideración catastral de suelo urbano. Por tanto, a diferencia de lo dispuesto en el TRLS 2015, es suficiente que se inicie jurídicamente la urbanización de los terrenos (con la aprobación de su desarrollo) para que estos reciban la consideración catastral de urbanos, pues recordemos que urbanísticamente se exige la finalización de las obras de urbanización (el terreno debe encontrarse urbanizado o, por lo menos, contar con los servicios urbanísticos básicos). En consecuencia, la nueva redacción del TRLCI sigue sin equiparar la clasificación catastral de los bienes inmuebles a las situaciones básicas del suelo determinadas por el TRLS 2015. Por tanto, parece que pueden seguir existiendo disparidades entre la valoración catastral y la valoración urbanística de un mismo bien inmueble. En este sentido, a pesar de que los procedimientos de valoración de los bienes inmuebles del TRLS 2015 y el TRLCI son similares,

gran parte de las desigualdades valorativas provienen de una diferencia en la clasificación de los bienes inmuebles. Por consiguiente, al no recibir una misma consideración, su valoración es diferente. En estos supuestos generalmente se produce una valoración catastral mayor, circunstancia que implica que se pueda llegar a gravar una riqueza ficticia o inexistente, produciéndose incluso una vulneración de los principios tributarios de capacidad económica y de proporcionalidad.

En contraposición, los suelos urbanizables delimitados cuyo desarrollo no ha sido aprobado reciben la consideración catastral de rústicos, aunque se prevé una forma de valoración específica para este tipo de bienes inmuebles. Esta nueva valoración se realiza mediante la aplicación de unos módulos aprobados por orden ministerial y tiene en cuenta la localización del bien inmueble, por lo que puede plantearse si este sistema de valoración constituye una forma de valorar las expectativas urbanísticas. No obstante, es relevante que se consideren rústicos, pues respecto de los mismos no es exigible el IIVTNU ni las imputaciones de renta en IRPF. Además, en el IBI se aplicarían los tipos de rústico y no de los de urbano.

Sin embargo, el cambio en la clasificación y valoración de los bienes inmuebles afectados por la reforma de la Ley 13/2015 (fundamentalmente de aquellos bienes inmuebles que catastralmente recibían la consideración catastral de urbanos y con la nueva redacción deben considerarse rústicos) no es automático, pues requiere que la Dirección General del Catastro modifique los datos obrantes en el Catastro mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva. Este procedimiento suscita algunas dudas que deberá resolver la propia Dirección General del Catastro, como si el obligado tributario se encuentra legitimado para instar la incoación del citado procedimiento o si la misma solo se reserva al propio Catastro y a los ayuntamientos, en cuyo caso el obligado tributario podría encontrarse en una situación de indefensión. Asimismo, el TRLCI prevé que los ayuntamientos proporcionen información al Catastro de los bienes inmuebles de su municipio que se encuentren afectados por el cambio de regulación, como presupuesto para iniciar el citado procedimiento. En este sentido, el texto legal no aclara si el propio obligado tributario puede presentar pruebas de cargo que demuestren la naturaleza real de los bienes inmuebles por los que tributa, pues en caso contrario, el ayuntamiento podría demorar el procedimiento de recalificación catastral de los bienes inmuebles.

En todo caso, mientras no se modifiquen los datos del Catastro, los ayuntamientos seguirán liquidando los impuestos locales conforme a los mismos, pues así lo dispone el TRLCI. Sin embargo, siguen subsistiendo los problemas derivados de la dualidad de gestión de algunos tributos locales (IBI e IIVTNU), pues su base imponible está constituida por el valor catastral. En consecuencia, la impugnación de algunos actos de gestión catastral, como puede ser el establecimiento del valor catastral, debe ir precedida de la impugnación de los sucesivos actos tributarios de liquidación en los que se utiliza el citado valor. Por tanto, son los obligados tributarios los que deben impugnar cada uno de estos actos de liquidación, para, en caso de una modificación del valor catastral, obtener la devolución de los ingresos indebidamente realizados.

Asimismo, es evidente que la nueva clasificación de los bienes inmuebles urbanizables tiene gran trascendencia, pues recordemos que el Estado calcula que más de 900.000 bienes inmuebles pueden verse afectados. En otras palabras, muchos bienes inmuebles perderán su consideración

catastral de bienes inmuebles urbanos, lo que supone una importante disminución de ingresos para los ayuntamientos, pues recordemos que el IIVTNU deja de ser exigible y los tipos aplicables al IBI son menores para los bienes rústicos. Por todo ello, es evidente que a los ayuntamientos no les interesa proceder al cambio de clasificación catastral, por lo que es bastante probable que no insten la modificación de los datos catastrales. Asimismo, es dudoso que sea el Catastro el que proceda de oficio a esa modificación, pues requiere conocer los terrenos afectados y esa información deben proporcionársela los ayuntamientos. Además, en caso de procederse a la reclasificación catastral, tampoco debe descartarse la posibilidad de que los ayuntamientos inicien los trámites necesarios para proceder a la aprobación de los correspondientes instrumentos de desarrollo urbanístico.

En definitiva, parece que la redacción actual del TRLCI no pone fin a la disparidad de criterios utilizados para la clasificación del suelo entre las diferentes legislaciones. Así, las categorías catastrales de bienes inmuebles siguen sin adecuarse a las situaciones básicas del suelo determinadas por el TRLS 2015, ni a las clasificaciones del suelo realizadas por las comunidades autónomas. Por lo tanto, una de las principales implicaciones es que las valoraciones catastrales seguirán sin corresponderse con las valoraciones a efectos del TRLS 2015 (por ejemplo, a efectos expropiatorios o de responsabilidad patrimonial).

Bibliografía

ALCÁZAR MONTERO, R. [2013]: «El suelo urbanizable. Aspectos a considerar en el ámbito del Catastro Inmobiliario», *Revista CT Catastro*, núm. 79, págs. 7-24.

BARQUERO ESTEVAN, J. M. [1999]: *Gestión tributaria y relaciones interadministrativas en los tributos locales*, Madrid, Editorial Montecorvo SA, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid.

CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «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», *Cuadernos de derecho local*, núm. 35, págs. 239-255.

DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos en el Catastro inmobiliario», *Tributos locales*, núm. 120, págs. 39-54.

DELGADO GONZÁLEZ, A. F. [2015]: «El IBI de los suelos urbanizables y otras cuestiones suscitadas por la distinta valoración de los bienes inmuebles en la Legislación del suelo y en la ley del tributo», *Revista Quincena Fiscal*, núm. 7/2015, *online*.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2014]: *Manual de Derecho Urbanístico*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (dir.) [2015]: *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 3.^a ed.

GONZÁLEZ PINO, A. [2014]: «La nueva realidad del suelo urbanizable», *Actualidad Administrativa*, Editorial La Ley, núm. 12, *online*.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. [2014]: «Suelo Urbanizable sin plan parcial aprobado. Suelo de naturaleza rústica a efectos del IBI. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso 2362/2013», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, *online*.

LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable a efectos de la Ley del Catastro Inmobiliario. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso de casación en interés de ley», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Editorial La Ley, núm. 187, págs. 187-201.

LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUÑA, A. [2014]: «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*, Editorial La Ley, núm. 8355, *online*.

– [2015]: «El IBI del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015: ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?», *Análisis de Gómez-Acebo & Pombo*. Recuperado en: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/el-ibi-del-suelo-urbanizable-no-desarrollado-tras-la-ley-13-2015-se-cumple-lo-estipulado-por-la-jurisprudencia.pdf> [consultado el 26 de septiembre de 2015].

MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (coord.) [2010]: *Los tributos locales*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters.

MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano a efectos catastrales y tributarios: análisis de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Actum Inmobiliario & Urbanismo*, núm. 28, *online*.

MENÉNDEZ REXACH, Á. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F. [2011]: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo Blanch.

PALAO TABOADA, C. [2014]: «El concepto catastral de "suelo de naturaleza urbana" y las categorías urbanísticas: la solución judicial de un problema político (Comentario a la STS de 30 de mayo de 2014, rec. núm. 2362/2013)», *RCyT. CEF*, núm. 380, págs. 5-30.

PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre la valoración catastral de los suelos en proceso de desarrollo urbanístico», *Tributos locales*, núm. 122, págs. 23-36.

RUBIO DE URQUÍA, J. I. [2014]: «De suelo urbano a suelo rústico pasando por suelo urbanizable; y el IBI que va y viene», *Tributos locales*, núm. 116, págs. 7-12.

– [2015]: «Aspectos nuevos de temas viejos: suelo urbanizable, ¿urbano o rústico?; suministro de agua, ¿tasa o precio privado?; viviendas desocupadas, ¿gravamen municipal o gravamen autonómico?», *Tributos locales*, núm. 121, págs. 7-25.

RUIZ ARNÁIZ, G. [2015]: «La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, núm. 133, págs. 12-19.

SÁNCHEZ GARCÍA, N. [2013]: *Tributos locales. Comentarios y casos prácticos*, Madrid, Ediciones CEF.

SERRANO ALBERCA, J. M. [2014]: «¿Debe estar sometido al impuesto de bienes inmuebles el suelo urbanizable? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 32/2014, págs. 111-118.

VARONA ALABERN, J. E. [2011]: *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación. Análisis Jurídico de la Gestión Catastral y de la Gestión Tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi.

hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable». En contraposición, cuando el suelo urbanizable no puede subsumirse en el supuesto anterior se clasifica como suelo de naturaleza rústica, pues recordemos que la definición de esta tipología de suelo se realiza como una cláusula residual. En otras palabras, recibe la consideración catastral de bien inmueble rústico aquel que no puede considerarse de naturaleza urbana ni de características especiales (art. 7.3 del TRLCI).

En principio, la normativa catastral establece su propia clasificación de los bienes inmuebles. No obstante, el TRLCI, en algunas ocasiones como en el artículo 7.2 b), se remite a lo dispuesto en la normativa urbanística o en los instrumentos urbanísticos aprobados. Si bien, debe destacarse que la actual redacción del artículo 7.2 del TRLCI no contiene remisiones expresas a la Ley del suelo, como sí se contenían en la normativa anterior⁴.

Tradicionalmente, se ha entendido que la clasificación catastral de los bienes inmuebles debe realizarse únicamente teniendo en cuenta las previsiones contenidas en la normativa catastral. De hecho, rige el denominado principio de estanqueidad⁵, que establece que la normativa catastral es la única aplicable en esta materia, sin tener en cuenta lo dispuesto en otros ámbitos del ordenamiento jurídico. Por ello, la Dirección General del Catastro interpretó que el artículo 7.2 b) del TRLCI, en su redacción anterior⁶, clasificaba como urbanos todos los terrenos sectorizados o delimitados en ámbitos espaciales por el Planeamiento Urbanístico General con independencia de la aprobación o no del instrumento urbanístico de desarrollo⁷. Por tanto, siguiendo esa interpretación, todo el suelo calificado urbanísticamente como urbanizable sectorizado recibiría *ex lege* la condición catastral de bien inmueble urbano.

En esta línea, DEL BLANCO GARCÍA considera que esa interpretación se ajustaba a la redacción del precepto, pues precisamente «[...] el inciso final del artículo 7.2 b) del TRLCI permite considerar como suelo urbano aquellos terrenos incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados

⁴ Debe tenerse en cuenta que el artículo 62 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, calificaba catastralmente el suelo según lo dispuesto en la normativa urbanística. Por ello, la redacción inicial del artículo 7.2 del TRLCI se remitía a lo establecido en la LS 1998. No obstante, esa remisión fue eliminada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal.

⁵ CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, pág. 241.

⁶ Redacción dada por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, y que estuvo vigente del 30 de noviembre de 2006 al 26 de junio de 2015. En la misma, el artículo 7.2 b) del TRLCI establecía que «(s)e 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». Como veremos a lo largo del presente análisis, la interpretación del citado precepto fue bastante controvertida hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014.

⁷ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos en el Catastro inmobiliario», *Tributos locales*, núm. 120, págs. 47-48.

en los que no esté aprobado el instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo»⁸. No obstante, reconoce que esta interpretación provoca que la clasificación catastral del suelo urbano sea más amplia que el concepto de suelo urbanizado de la legislación urbanística, por lo que podrían producirse vulneraciones de algunos principios constitucionales. Por ejemplo, el principio de capacidad económica podría verse afectado en aquellos supuestos en los que se gravara una riqueza ficticia o inexistente, es decir, cuando la valoración catastral superara a la valoración del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR 2015)⁹. Asimismo, argumenta que, en esos casos, podría infringirse el principio de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, pues la valoración de un mismo bien inmueble puede diferir si se realiza a efectos expropiatorios o a efectos catastrales.

En todo caso, la disparidad de valoraciones entre la legislación del suelo y la legislación catastral ha sido una polémica abordada por la doctrina y la jurisprudencia. De hecho, el propio Tribunal Supremo, en su Sentencia de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]), pone de manifiesto que no es fácil de justificar que un bien inmueble tenga un valor más elevado a efectos fiscales que a efectos de expropiación forzosa, de venta forzosa o de responsabilidad patrimonial. En este sentido, algunos autores consideran que es inadmisibles que existan valoraciones diferentes en función de si el Estado debe cobrar de los ciudadanos o, por el contrario, debe pagarles, pues este hecho vulnera el derecho a la propiedad (art. 33 de la CE) y los principios de capacidad económica y de proporcionalidad (art. 31.1 de la CE)¹⁰. Como bien expone CALDERÓN GONZÁLEZ «[...] resulta inadmisibles que la Administración acepte valores distintos según el sector normativo de que se trate, o, lo que es aún más difícil, aceptar que valore un bien inmueble de distinta forma según la posición acreedora o deudora que ocupa en la relación jurídica de derecho público»¹¹.

Sin embargo, no debemos olvidar que, a efectos tributarios, también existen diferencias valorativas de un mismo bien inmueble en función del tributo en el que nos hallamos, pues concurren diversos métodos de valoración. Por ejemplo, un mismo bien inmueble puede tener un valor en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) distinto del valor a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).

⁸ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, págs. 48-49.

⁹ Esta normativa reproduce las previsiones previamente establecidas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLR 2008) y, anteriormente, en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS 2007). Por lo tanto, en principio, la referencia a doctrina y jurisprudencia anterior a la aprobación del TRLR 2015 (que se refiera al TRLR 2008 o a la LS 2007) le es plenamente aplicable.

¹⁰ DELGADO GONZÁLEZ, A. F. [2015]: «El IBI de los suelos urbanizables y otras cuestiones suscitadas por la distinta valoración de los bienes inmuebles en la Legislación del suelo y en la ley del tributo», *Revista Quincena Fiscal*, núm. 7/2015, *online*; PALAO TABOADA, C. [2014]: «El concepto catastral de "suelo de naturaleza urbana" y las categorías urbanísticas: la solución judicial de un problema político (Comentario a la STS de 30 de mayo de 2014, rec. núm. 2362/2013)», *RCyT*. CEF, núm. 380, págs. 28-29; y RUIZ ARNÁIZ, G. [2015]: «La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, núm. 133, págs. 12-19.

¹¹ CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, pág. 241.

Volviendo a la interpretación de la Dirección General del Catastro, en la misma línea se pronunció la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 13 de septiembre de 2012 (R. G. 3215/2012 [NFJ048556]). Esta resolución consideró que «(l)a determinación de la naturaleza urbana del suelo a efectos catastrales no se rige por las prescripciones de la Ley del Suelo, sino exclusivamente por el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, cuyo artículo 7 no exige, en relación con el suelo urbanizable sectorizado o delimitado, la aprobación de un planeamiento urbanístico que lo desarrolle». Además, en este sentido, se manifestaron algunos tribunales superiores de justicia, en diversas sentencias¹².

En contraposición, con el detonante de la crisis económica, se multiplicaron las reclamaciones en relación con la clasificación y la valoración catastral de los bienes inmuebles urbanizables. Por ello, algunos órganos judiciales modificaron el criterio interpretativo del artículo 7.2 b) del TRLCI (en su redacción anterior¹³).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2009 (rec. núm. 63/2007 [NFJ032884]) fue pionera al considerar que un suelo calificado por el plan general vigente como suelo urbanizable programado y que no disponía de ningún instrumento urbanístico para su desarrollo no debía recibir la consideración de suelo urbano a efectos del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). No obstante, la sentencia manifestó que, en el momento en que se produjera la aprobación del mencionado instrumento de desarrollo, su clasificación catastral pasaría a ser la de bien inmueble urbano. Esa interpretación fue reproducida por, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de septiembre de 2012 (rec. núm. 536/2012 [NFJ055943]), la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) de 31 de enero de 2014 (rec. núm. 153/2013 [NFJ065716]) y diversas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Murcia¹⁴ y del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura¹⁵.

¹² Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las SSTSJ de Castilla y León (Burgos) de 25 de enero de 2013 (rec. núm. 503/2011 [NFJ050347]) y de 10 de mayo de 2013 (rec. núm. 549/2011 [NFJ065718]), la STSJ de las Islas Baleares de 12 de febrero de 2014 (rec. núm. 184/2011 [NFJ055633]), la STSJ de Andalucía (Málaga) de 23 de diciembre de 2013 (rec. núm. 78/2011 [NFJ055988]), las SSTSJ de Cataluña de 28 de junio de 2012 (rec. núm. 502/2009 [NFJ049740]) y 19 de septiembre de 2013 (rec. núm. 164/2012 [NFJ065717]) y las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de noviembre de 2013 y de 4 de marzo de 2014 (recs. núms. 46/2013 y 15/2013 [NFJ065715]). En este sentido, véase: MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano a efectos catastrales y tributarios: análisis de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Actum Inmobiliario & Urbanismo*, núm. 28, online.

¹³ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015.

¹⁴ Entre otras, cabe destacar las SSTSJ de Murcia de 15 de febrero de 2013 (rec. núm. 76/2009 [NFJ050445]), de 26 de abril de 2013 (rec. núm. 49/2009 [NFJ052242]), de 17 de mayo de 2013 (rec. núm. 48/2009), de 28 de abril de 2014 (rec. núm. 465/2010 [NFJ055409]), de 28 de junio de 2014 (rec. núm. 47/2009 [NFJ056798]), de 25 de septiembre de 2014 (rec. núm. 461/2010) y de 10 de octubre de 2014 (rec. núm. 462/2010).

¹⁵ A título de ejemplo, cabe citar las SSTSJ de Extremadura de 28 de febrero de 2013 (rec. núm. 1045/2010 y 245/2011), de 7 de marzo de 2013 (rec. núm. 244/2011), de 26 de marzo de 2013 (rec. núm. 239/2011 [NFJ054443] y 241/2011), de 11 de abril de 2013 (rec. núm. 240/2011), de 16 de abril de 2013 (rec. núm. 1087/2010 y 250/2011), de 25 de abril de

Con esa nueva interpretación, para poder recibir la consideración catastral de bien inmueble urbano, pasa a ser necesario que se trate de suelo urbanizable sectorizado o equivalente cuyo desarrollo urbanístico esté aprobado. Por lo tanto, la normativa urbanística aplicable deviene un elemento relevante para la clasificación catastral del suelo. Asimismo, entran en juego las numerosas Administraciones públicas que ostentan competencias en relación con la materia urbanística¹⁶. A grandes rasgos, como veremos, esas competencias recaen en la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las ciudades autónomas y la Administración local.

Sucintamente y a efectos del presente análisis, debe tenerse en cuenta que el artículo 148.1.3.^a de la Constitución española establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias exclusivas en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De hecho, en virtud de este título competencial y de lo establecido en los distintos estatutos de autonomía, las comunidades autónomas han aprobado una normativa urbanística propia, en la que, entre otros aspectos, determinan la clasificación y las categorías de suelo¹⁷. Por ende, no es de extrañar que dentro del territorio estatal exista una disparidad de criterios urbanísticos derivados de la diversidad de legislaciones, así como de las especialidades derivadas de los diferentes instrumentos urbanísticos aprobados.

En contraposición, en virtud del artículo 149 de la Constitución española¹⁸, la intervención del Estado en materia urbanística se limita a regular las «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo en todo el territorio nacional¹⁹. Sin

2013 (rec. núm. 1544/2010), de 17 de mayo de 2013 (rec. núm. 48/2009) y de 24 de junio de 2013 (rec. núm. 249/2011 [NFJ065719]).

¹⁶ Entre las facultades relativas al urbanismo se incluyen la determinación del régimen jurídico del suelo, las potestades referidas al planeamiento, la gestión y la ejecución de instrumentos planificadores, así como la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación (FJ 6 de la STC 61/1997, de 20 de marzo [NCJ029743]).

¹⁷ En la actualidad, todas las comunidades autónomas han asumido esa competencia en sus respectivos estatutos de autonomía y disponen de legislación urbanística propia. No obstante, en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, es de aplicación la normativa estatal (disp. trans. tercera del TRLS 2015). Véase: ALCÁZAR MONTERO, R. [2013]: «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, pág. 14.

¹⁸ Véanse los artículos 149.1.1.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución española y los artículos 1 y disposición final segunda del TRLS 2015, en virtud de los cuales el Estado tiene competencias para dictar una ley de carácter no urbanístico, elaborada en virtud de las competencias estatales sobre el suelo.

¹⁹ Según los fundamentos jurídicos 7 a 10 de la STC 61/1997, de 20 de marzo (NCJ029743), la competencia del Estado, en relación con el establecimiento de «condiciones básicas», debe interpretarse como la determinación de aquellas condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas imprescindibles o necesarias que tienden a garantizar la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 33 de la CE) y la libertad de empresa (art. 38 de la CE). No obstante, la citada igualdad no debe interpretarse de forma absoluta, pues su finalidad es la de constituir un mínimo común denominador. Así, el Estado, en uso de su competencia, debe fijar las limitaciones y las servidumbres necesarias para evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios, que podría llegar a producirse como consecuencia de la disparidad de legislaciones autonómicas. Por ende, la competencia estatal no engloba el establecimiento de una «legislación básica», las «bases» o las «normas básicas», ni el establecimiento de un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.

embargo, no debemos olvidar que, en virtud del mencionado precepto, el Estado ostenta la competencia exclusiva en expropiación forzosa, en valoraciones del suelo, en responsabilidad de las Administraciones públicas y en el procedimiento administrativo común, así como en ámbitos sectoriales.

Finalmente, las entidades locales también poseen competencias urbanísticas en su territorio²⁰, pues «(s)on 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»²¹. En este sentido, ostentan competencias para establecer su modelo territorial a través de participación en la elaboración del planeamiento general, aunque su aprobación definitiva corresponde a los órganos de gobierno de la comunidad autónoma²². Sin embargo, los entes locales ostentan competencias plenas para aprobar y ejecutar los planes de desarrollo «públicos» (planes parciales, planes especiales y otros instrumentos previstos en la legislación autonómica). Además, en virtud de la legislación urbanística aplicable, pueden llegar a asumir la ejecución y el control de los planes de desarrollo promovidos mediante ejecución privada. En todo caso, los entes locales, mediante el otorgamiento de licencias y la adopción de medidas de disciplina urbanística, son los sujetos responsables de velar por el respeto de la legalidad de los actos de edificación.

En síntesis, aunque la competencia relativa a la legislación urbanística recae en las comunidades autónomas, el Estado puede regular las condiciones básicas del suelo. Por tanto, la clasificación urbanística del suelo debe realizarse en virtud de lo dispuesto en la legislación urbanística autonómica, salvo en los supuestos de valoraciones a efectos expropiatorios o de responsabilidad patrimonial que debe atenderse a lo dispuesto en el TRLS 2015. En definitiva, la clasificación autonómica del suelo puede no coincidir con las situaciones básicas del suelo definidas en la legislación estatal.

Como hemos apuntado anteriormente, la clasificación catastral de los bienes inmuebles se rige por las disposiciones del TRLCI que, en ocasiones, se remite a la regulación urbanística vigente y al planeamiento aprobado. En consecuencia, surge la necesidad de determinar si las mencionadas previsiones del TRLCI deben interpretarse de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística estatal o, bien, según lo establecido en la legislación urbanística autonómica.

²⁰ El artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), establece que «(e)l municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación».

²¹ ALCÁZAR MONTERO, R. [2013], «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, pág. 8.

²² Recordemos que la STC 61/1997, de 20 de marzo (NCJ029743), considera que la aprobación por parte de las comunidades autónomas de los instrumentos formulados por los ayuntamientos no afecta a su autonomía municipal. No obstante, las entidades locales deben ser oídas en la tramitación de los mismos, pues tienen derecho a intervenir como entidades afectadas. Véanse MENÉNDEZ REXACH, Á. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F. [2011]: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 37.

Finalmente, esta cuestión ha sido resuelta por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]). La mencionada sentencia incide en el hecho de que el legislador estatal, en la redacción anterior del artículo 7.2 b) del TRLCI²³, no precisa los conceptos de «suelo urbanizable» y de «suelo sectorizado». Efectivamente, considera que la redacción del citado precepto contiene una fórmula que permite recoger todos los supuestos urbanísticos posibles. Debemos recordar que la diversidad de normativa autonómica provoca que los suelos urbanizables reciban distintas denominaciones, si bien las implicaciones prácticas derivadas de la disparidad de denominaciones son mínimas²⁴. Por ello, el Tribunal Supremo concluye que los citados conceptos podrían interpretarse perfectamente siguiendo las previsiones de la legislación urbanística autonómica aplicable a cada caso concreto.

Sin embargo, la Sala pone de manifiesto que el régimen jurídico del derecho de propiedad, cuya regulación corresponde al Estado, incide directamente en el funcionamiento del Catastro. De hecho, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia número 233/1999, de 16 de diciembre (NFJ008394), ha manifestado que el Catastro inmobiliario es una institución tributaria indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, por lo que se trata de una institución «[...] de Hacienda general y, por ello, de exclusiva competencia estatal con arreglo al art. 149.1.14 CE, sin perjuicio de la colaboración con las entidades locales [...]». En consecuencia, la información catastral está al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos. Por ende, el Tribunal Supremo, en la sentencia anteriormente mencionada, considera que la necesidad de homogeneidad en las prescripciones del artículo 7 del TRLCI exige recurrir a los criterios establecidos por legislación estatal del suelo, con el fin de evitar posibles incoherencias entre las regulaciones catastral y urbanística sobre una misma realidad fáctica.

Actualmente y a diferencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, el TRLS 2015 no establece una clasificación del suelo, pues simplemente define las «situaciones básicas» en las que se puede encontrar el mismo a efectos de fijar sus criterios de valoración²⁵. Así, como dispone el artículo 21.1 del TRLS 2015, «(t)odo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado». Pese a la mencionada previsión, el TRLS 2015, en cierto modo, mantiene las tres clases del suelo que figuraban en la legislación anterior (suelo no urbanizable, suelo urbanizable y suelo urbano). Consecuentemente, aunque inicialmente el suelo se encuentra en dos situaciones básicas, en realidad, puede hablarse de suelo rural no susceptible de urbanización, suelo rural susceptible de urbanización y suelo urbanizado²⁶.

²³ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015.

²⁴ Véanse el fundamento jurídico sexto de la STS de 30 de mayo de 2014 y LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable a efectos de la Ley del Catastro Inmobiliario. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso de casación en interés de ley», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Editorial La Ley, núm. 187, págs. 187-201.

²⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2014]: *Manual de Derecho Urbanístico*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, pág. 116.

²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. [2015]: «Artículo 12» (págs. 357-384), en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (dir.). *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 3.ª ed., pág. 359; y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2014]: *Manual de Derecho...*, *op. cit.*, págs. 116-117.

Según el TRLS 2015, los suelos cuyos instrumentos de ordenación prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado reciben la condición de suelo rural susceptible de urbanización. En palabras de GONZÁLEZ PÉREZ, debemos tener en cuenta que «(d)elimitado el suelo no urbanizable por concurrir en él circunstancias que son incompatibles con su transformación en suelo urbano, el resto del territorio debería tener este destino. Una vez que hubiera culminado o llegado a cierto grado el proceso de transformación, ya será urbano. Y en tanto no llegue este momento, será urbanizable»²⁷. En consecuencia, el suelo urbanizable es aquel que, en función de lo establecido en el planeamiento urbanístico aprobado y siguiendo las previsiones de la legislación urbanística, puede ser objeto de transformación y puede adquirir la condición de suelo urbanizado. No obstante, los mencionados suelos únicamente adquieren la condición de suelos urbanizados en el momento en el que termina la actuación de ordenación²⁸. En otras palabras, como expone CALDERÓN GONZÁLEZ, «(e)l suelo rural tiene un contenido muy amplio que abarca todo tipo de suelo todavía no transformado por la urbanización, mientras que el suelo urbanizado incluye solo el que ya esté integrado en la trama urbanística y aquel en que la ejecución urbanística sea una realidad, no una expectativa más o menos próxima»²⁹.

En definitiva, urbanísticamente un bien inmueble urbanizable se considera urbanizado en el momento en el que se ha ejecutado su transformación. En contraposición, a efectos catastrales, recibe la clasificación de urbano desde la aprobación de su desarrollo. Por ende, es evidente que existe una diferencia de criterios en la clasificación urbanística y catastral del suelo, pues aquellos bienes inmuebles en los que se ha aprobado su desarrollo pero no ha finalizado el mismo se consideran rurales a efectos urbanísticos y urbanos a efectos catastrales, con las disparidades valorativas que ello produce³⁰.

3. LA INCIDENCIA DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 30 DE MAYO DE 2014 EN LA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DEL SUELO

Analizada la problemática de las implicaciones de la regulación urbanística en la clasificación catastral del suelo, debemos ocuparnos de la clasificación del suelo urbanizable en virtud de la ya citada Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 (rec. núm. 2362/2013 [NFJ054558]). Como se ha expuesto, la redacción anterior del artículo 7.2 b) del TRLCI³¹ considera que reciben

²⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, J. [2015]: «Artículo 12...», *op. cit.*, págs. 378-380.

²⁸ Así, según el segundo párrafo del artículo 7.4 del TRLS 2015, «(l)a terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras».

²⁹ CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, pág. 252.

³⁰ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre la valoración catastral de los suelos en proceso de desarrollo urbanístico», *Tributos locales*, núm. 122, pág. 29.

³¹ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015.

la clasificación catastral de urbanos «(l)os 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». En consecuencia, la discusión se centra en el hecho de si el mencionado precepto exige que el suelo urbanizable sectorizado, a efectos de la consideración como suelo catastral urbano, tenga aprobada la correspondiente ordenación detallada. Por tanto, en palabras de PUYAL SANZ, «(a)nte el Tribunal Supremo se planteaban tres posibilidades: acoger dicha doctrina legal; rechazarla considerando que el contenido del art. 7.2 b) de la LCI adolecía de un defecto de inconstitucionalidad sobrevenida por contradecir el contenido constitucional del derecho de propiedad configurado en la LS, lo que le hubiera avocado a plantear una cuestión de inconstitucionalidad; o por último realizar una interpretación integradora con los preceptos de la LCI y de la LS, opción esta última que ha prevalecido»³².

En este sentido, la mencionada sentencia considera que el legislador catastral establece una doble diferenciación del suelo urbanizable. En primer lugar, distingue el suelo urbanizable ordenado o sectorizado del no ordenado o no sectorizado. En todo caso, el suelo urbanizable no sectorizado debe considerarse rústico a efectos catastrales, por lo que no suscita problemática alguna. A su vez, el suelo urbanizable sectorizado por el planeamiento general se divide en suelo de expansión inmediata y suelo sectorizado carente de programación. Por lo tanto, el suelo de expansión inmediata es aquel suelo delimitado y programado por el propio planeamiento general, sin necesidad de aprobación de ningún otro instrumento. En otras palabras, su desarrollo urbanístico es inmediatamente ejecutable. En contraposición, el suelo sectorizado carente de programación es el que requiere la aprobación de futuros instrumentos de ordenación, por lo que su desarrollo queda pospuesto hasta la eventual aprobación de los mismos.

A juicio de la Sala, la consideración catastral de bienes inmuebles urbanos únicamente recae en los suelos urbanizables sectorizados desde el momento en el que se apruebe el instrumento urbanístico de desarrollo, pues hasta ese momento deben considerarse catastralmente como suelos rústicos. Precisamente, una interpretación diferente dejaría sin contenido el inciso «los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo». Por tanto, como recoge la sentencia, carece de razonabilidad la argumentación efectuada por el Abogado del Estado, que razona que el suelo urbanizable sectorizado o delimitado recibe la consideración catastral de urbano por el mero hecho de recibir esa clasificación y que el mencionado inciso final se refiere únicamente al suelo urbanizable no sectorizado.

Sin embargo, parte de la doctrina entiende que la interpretación realizada por el Tribunal Supremo no se ajusta a la legalidad. Por ejemplo, LÓPEZ ABARCA y RUIZ ARNÁIZ sostienen que el TRLCI es una ley estatal dotada de los principios de generalidad, igualdad y unicidad, por lo que su interpretación mediante la aplicación de la normativa urbanística autonómica puede suponer una quiebra de

³² PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 27.

los mencionados principios³³. Al mismo tiempo, sostienen que en la decisión del Tribunal Supremo ha primado la erradicación de la problemática derivada de las divergencias entre la valoración urbanística y la valoración catastral, sin tener en cuenta que ambas normativas responden a realidades y supuestos de hecho distintos, por lo que sus valoraciones no tienen que ser necesariamente coincidentes. Asimismo, LÓPEZ ABARCA considera que, si el artículo 7.2 b) del TRLCI se interpreta literalmente (esto es, siguiendo las previsiones del art. 3.1 del Código Civil), todo el suelo urbanizable sectorizado ostenta la consideración catastral de urbano y también recibe esa consideración el suelo urbanizable no sectorizado siempre que se hayan aprobado las determinaciones para su desarrollo³⁴.

En todo caso, una de las peculiaridades de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 es que se trata de una sentencia desestimatoria dictada en un recurso en interés de ley. Este hecho ha desencadenado un debate doctrinal acerca de si la mencionada sentencia sienta o no doctrina legal.

En principio, al tratarse de una sentencia desestimatoria su fallo no fija doctrina legal, a tenor del artículo 100.7 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)³⁵. Sin embargo, el propio Tribunal Supremo, en su Sentencia de 25 de febrero de 2009 (rec. núm. 38/2007 [NFJ065725]), ha matizado que «(s)e entiende que la desestimación de un recurso de casación en interés de ley no crea propiamente doctrina legal pero el pronunciamiento desfavorable que incorpora dicha resolución marca un determinado criterio en relación con las doctrinas propuestas».

En este sentido, parte de la doctrina sostiene que, pese a que el pronunciamiento no tiene reconocida la consideración de doctrina, debe entenderse que fija una especie de «doctrina negativa»³⁶. En otras palabras, la sentencia no tiene eficacia directa y no puede servir de base para solicitar la revisión de los valores catastrales ni de las liquidaciones tributarias resultantes de los mismos, pero indica cómo no debe interpretarse el artículo 7.2 b) del TRLCI. Por ello, pese a no vincular de modo directo a los órganos administrativos (esencialmente, el Catastro inmobiliario y los ayuntamientos), estos deberían aplicar la nueva doctrina, pues, en caso contrario, los actos que dictaran estarían viciados de nulidad. Asimismo, algunos autores sostienen que la falta de eficacia directa no constituye un óbice para que la citada sentencia pueda utilizarse como base y soporte para recurrir judicialmente cada caso concreto³⁷.

³³ LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, págs. 187-201; y RUIZ ARNÁIZ, G. [2015]: «La consideración catastral...», *op. cit.*, págs. 12-19.

³⁴ LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable...», *op. cit.*, págs. 187-201.

³⁵ El mencionado precepto establece que «(l)a sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal. En este caso, se publicará en el "Boletín Oficial del Estado", y a partir de su inserción en él vinculará a todos los jueces y tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional». Véase: SERRANO ALBERCA, J. M. [2014]: «¿Debe estar sometido al impuesto de bienes inmuebles el suelo urbanizable? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 32/2014, págs. 111-118.

³⁶ MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano...», *op. cit.*, online.

³⁷ SERRANO ALBERCA, J. M. [2014]: «¿Debe estar sometido...», *op. cit.*, págs. 111-118.

En contraposición, existen voces que defienden que el mencionado fallo fija doctrina legal y vincula a todos los jueces y tribunales³⁸. En consecuencia, entienden que la Dirección General del Catastro debería elaborar unas nuevas ponencias de valores en virtud de la nueva interpretación y, además, debería modificar todas aquellas ponencias no firmes que no respeten esa doctrina. De hecho, consideran que, en caso contrario, serán los tribunales los que dicten sentencias en sentido desfavorable para la Administración.

Finalmente, la Comisión Técnica de Cooperación Catastral considera que la citada sentencia «[...] se limita a rechazar la doctrina legal postulada por la Administración del Estado y no tiene efectos jurídicos directos sobre las situaciones jurídicas consolidadas, ni produce la anulación de valores catastrales vigentes»³⁹. No obstante, expone que la sentencia puede tener un efecto indirecto debido a la gran difusión de la misma en los medios de comunicación y al hecho de que numerosos valores catastrales se hallen afectados por su interpretación. Asimismo, considera que los tribunales superiores de justicia previsiblemente recojan la citada doctrina. En la misma línea, se pronuncia la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁴⁰.

Con independencia de la fijación de doctrina por la Sentencia del Tribunal Supremo, pronto empezaron a surgir sentencias que recogían su interpretación⁴¹. A título de ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 15 de julio de 2014 (rec. núm. 376/2012 [NFJ055544]) considera que la simple atribución de la condición de suelo urbanizable sectorizado no supone *per se* la clasificación catastral de urbano del mismo. En una línea similar, se pronuncia también el Tribunal Económico-Administrativo Central⁴².

Por ello, no es de extrañar que, con el fin de evitar las consecuencias de una impugnación masiva de los valores catastrales basada en la citada Sentencia del Tribunal Supremo, surgieran propuestas de una reforma legislativa⁴³. En este sentido, la Comisión Técnica de Cooperación

³⁸ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, pág. 51; y CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «Comentario a la...», *op. cit.*, págs. 243-246.

³⁹ Véase el Acta 2/2014, de 17 de julio, de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral de la Dirección General del Catastro de la Secretaría de Estado de Hacienda. En la misma, se incide en el hecho de que los ayuntamientos no deben anular ni devolver las liquidaciones del IBI practicadas conforme a los valores catastrales firmes y consentidos.

⁴⁰ Véase la Circular 27/2014, de 1 de julio, de la FEMP (Asunto: Nota en relación a la sentencia del Tribunal Supremo sobre valoración catastral de los suelos urbanizables como bienes inmuebles de naturaleza urbana).

⁴¹ Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar, entre otras, la STSJ de Castilla-La Mancha de 10 de noviembre de 2014 (rec. núm. 314/2012 [NFJ060781]), las SSTSJ de Madrid de 13 de enero de 2015 (rec. núm. 781/2014 [NFJ061686]), de 17 de marzo de 2015 (rec. núm. 621/2014 [NFJ058068]), de 18 de marzo de 2015 (rec. núm. 620/2014) y de 7 de octubre de 2015 (rec. núm. 768/2014 [NFJ060764]) y la SAN de 10 de octubre de 2014 (rec. núm. 148/2014 [NFJ060592]).

⁴² Por ejemplo, las Resoluciones del TEAC de 13 de mayo de 2015 (R. G. 684/2011 [NFJ058310]), de 11 de junio de 2015 (R. G. 1080/2012 [NFJ058667]) y 11 de febrero de 2016.

⁴³ GONZÁLEZ PINO, A. [2014]: «La nueva realidad del suelo urbanizable», *Actualidad Administrativa*, Editorial La Ley, núm. 12, *online*; y MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano...», *op. cit.*, *online*.

Catastral realizó un análisis de la citada sentencia y acordó un plan de actuación que incluía una modificación del TRLCI⁴⁴. En síntesis, el plan de actuación propuesto consistía en acoger el criterio de delimitación del suelo urbano de la citada sentencia y, por ende, en establecer un nuevo criterio de valoración para los suelos urbanizables sin ordenación detallada o pormenorizada. Asimismo, consideraba que la nueva clasificación y valoración de los suelos afectados debía realizarse mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva, en el que se admitiera la aplicación de la orden de módulos para ajustar el valor de los bienes inmuebles urbanizables que catastralmente se clasificaran como urbanos. Finalmente, proponía que los ayuntamientos debieran suministrar información a las Gerencias Regionales del Catastro para determinar los suelos que se encontraran afectados por estos nuevos criterios, con el fin de poder proceder a la modificación de su clasificación catastral. Por lo tanto, se consideraba que el cambio de clasificación debía realizarse en virtud de lo dispuesto en una nueva redacción del TRLCI (en función de lo establecido en sus disposiciones transitorias) y no por aplicación de la citada sentencia del Tribunal Supremo.

Los mencionados acuerdos se reprodujeron en la Circular 27/2014, de 1 de agosto, de la FEMP. Por su parte, la Defensora del Pueblo, en su Recomendación de 15 de junio de 2015, aconsejó modificar la redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI para adecuarlo al TRLS 2008 y modificar la normativa de valoración.

4. LAS IMPLICACIONES DE LA ADAPTACIÓN DEL TRLCI: LEY 13/2015

Siguiendo las propuestas anteriormente citadas, la Ley 13/2015 pretende adaptar las previsiones del TRLCI a la interpretación realizada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014⁴⁵. Debe destacarse que el objeto principal de esta ley es la coordinación entre el Catastro inmobiliario y el Registro de la Propiedad, pero, en sede parlamentaria, se decidió incorporar también las medidas propuestas por la Comisión Técnica de Cooperación Catastral⁴⁶. En todo caso, como bien exponen LOZANO CUTANDA y LÓPEZ MUIÑA, «(s) trata de una norma muy esperada por miles de propietarios de fincas urbanizables, que hasta ahora tributaban por ellas en el impuesto de bienes inmuebles "IBI" como si se tratase de suelo urbano a pesar de no contar con urbanización alguna y que en adelante ya no tendrán que hacerlo»⁴⁷.

⁴⁴ Véase el Acta 2/2014, de 17 de julio, de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral de la Dirección General del Catastro de la Secretaría de Estado de Hacienda.

⁴⁵ Estas previsiones entraron en vigor el día 26 de junio de 2015 (disp. final quinta de la Ley 13/2015).

⁴⁶ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 24.

⁴⁷ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015: ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?», *Análisis de Gómez-Acebo & Pombo*. Recuperado en: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/el-ibi-del-suelo-urbanizable-no-desarrollado-tras-la-ley-13-2015-se-cumple-lo-estipulado-por-la-jurisprudencia.pdf> [consultado el 26 de septiembre de 2015].

4.1. UNA NUEVA CLASIFICACIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES

La adaptación del TRLCI a las previsiones de la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo se realiza mediante la adopción de diversas medidas. Primeramente, se modifica la redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI, por lo que, como ya se ha apuntado anteriormente, se consideran bienes inmuebles urbanos, a efectos catastrales, «(l)os 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». Así, a diferencia de la redacción anterior del citado artículo⁴⁸, se exige la concurrencia de dos requisitos para que los terrenos urbanizables o equivalentes (cuyos instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a suelo urbanizado) sean considerados urbanos. En primer lugar, es necesario que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados. Adicionalmente, con esta nueva redacción, es esencial que se haya aprobado la ordenación detallada o pormenorizada mediante los instrumentos urbanísticos previstos en la legislación urbanística autonómica aplicable (como, por ejemplo, planes parciales o equivalentes). Por ende, las tareas de clasificación catastral de los bienes inmuebles requieren un estudio de la normativa urbanística aplicable en cada comunidad autónoma, así como el análisis de las determinaciones derivadas de los planeamientos generales y de los otros instrumentos urbanísticos vigentes en cada municipio⁴⁹.

En consecuencia, la exigencia de este doble requisito provoca que muchos de los terrenos que hasta el momento venían clasificándose catastralmente como urbanos pierdan esa consideración. Sin embargo, la modificación de la clasificación catastral de los suelos afectados por la reforma no es automática y debe realizarse siguiendo las previsiones de la disposición transitoria séptima del TRLCI. La mencionada disposición establece que, previo suministro de información de los suelos afectados por parte de los ayuntamientos, la modificación de la situación de los suelos urbanizables sectorizados que catastralmente no pueden considerarse urbanos se realizará mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva.

Por tanto, como requisito previo, el TRLCI prevé que los ayuntamientos suministren la información necesaria sobre los suelos urbanizables de su término municipal que no cuentan con instrumentos de desarrollo. Como ha manifestado la FEMP, en su Circular 47/2015, de 1 de julio, «[...] la Dirección General del Catastro ha de proceder a reclasificar los suelos urbanizables incluidos en sectores o ámbitos delimitados, cuando no cuenten con dicha ordenación (plan parcial

⁴⁸ Redacción dada por el apartado uno del artículo décimo de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, que estuvo en vigor desde el día 1 de diciembre de 2006 hasta el 25 de junio de 2015. Como se ha expuesto anteriormente, esta redacción fue objeto de análisis por la STS de 30 de mayo de 2014.

⁴⁹ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 29.

o similar)». De hecho, se calcula que unos 900.000 bienes inmuebles se podrían encontrar en esa situación⁵⁰. Sin embargo, el TRLCI no recoge ninguna previsión respecto de aquellos supuestos en los que eventualmente algún ayuntamiento no suministre esa información o la suministre de forma incorrecta. Entendemos que, dado que los ayuntamientos previsiblemente van a ver reducidos sus ingresos, es evidente que no siempre les va a interesar proceder al cambio de clasificación de los terrenos de urbanos a rústicos. En este sentido, si bien el TRLCI no lo prevé, no parece que no exista ningún obstáculo para que sea el propio obligado tributario el que pruebe que su suelo no cuenta con los correspondientes instrumentos de desarrollo.

Volviendo a las previsiones de la disposición transitoria séptima del TRLCI, el mencionado precepto diferencia dos situaciones. En primer lugar, la pérdida de la consideración de suelo de naturaleza urbana (con remisión a las previsiones del art. 30.2 g) del TRLCI). Por otro lado, los suelos clasificados como urbanizables sectorizados o equivalentes mientras no cuenten con ordenación detallada o pormenorizada y que en el momento de entrada en vigor del TRLCI se encuentren clasificados como rústicos (se valorarán según lo dispuesto en el art. 30.2 h) del TRLCI).

En ambos casos, los bienes inmuebles podrán valorarse como rústicos teniendo en cuenta su localización (en virtud del apartado segundo de la disp. trans. segunda del TRLCI). Asimismo, se prevé que la efectividad de la modificación de los valores catastrales sea a fecha 1 de enero del año en el que se inicie, mediante acuerdo publicado por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro, el procedimiento simplificado de valoración colectiva. Algunos autores, como PUYAL SANZ, sostienen que «[...] dicha retroactividad encuentra justificación, con independencia del fuerte impacto que la retroactividad de la medida hubiera [...] tenido en las Haciendas Locales, en el hecho de que retrotraer los efectos de la "reclasificación" hubiera supuesto una enorme inseguridad jurídica, por cuanto estamos hablando de miles de valores catastrales firmes por consentidos, y que muchas de las ponencias de valores hoy vigentes datan de una fecha en que la redacción del art. 7.2 b) LCI no estaba aprobada, por lo que se aplicaron otros criterios de clasificación al amparo de otra normativa urbanística, lo que hubiera supuesto enormes dificultades de determinación de los valores catastrales efectivamente afectados»⁵¹.

4.2. LA MODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE VALORACIÓN COLECTIVA

Además, las anteriores previsiones van acompañadas de una reforma del procedimiento simplificado de valoración colectiva establecido en el artículo 30 del TRLCI. En palabras de PUYAL SANZ, «[...] dicho procedimiento ha pasado de ser un sistema residual de valoración catastral de los bienes inmuebles urbanos para casos puntuales, a ser un sistema más de valoración que per-

⁵⁰ Véase el fundamento jurídico primero de la STS de 30 de mayo de 2014.

⁵¹ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 36.

mite una adaptación continua y ágil de los criterios de valoración establecidos en las ponencias de valores a las cambiantes circunstancias urbanísticas que afectan a los bienes inmuebles, sin necesidad de aprobar una nueva ponencia de valores total o parcial»⁵². En este sentido, se amplían notablemente los supuestos en los que puede procederse a la modificación de los valores catastrales siguiendo el citado procedimiento y, por ende, sin necesidad de elaborar una nueva ponencia de valores. Sin embargo, sigue siendo un procedimiento potestativo, por lo que la Gerencia Regional del Catastro puede optar por ese u otro de los procedimientos de valoración previstos en el TRLCI.

A efectos del presente análisis, nos interesa detenernos en las previsiones relativas a los cambios de clasificación catastral de los suelos. En otras palabras, los suelos que, por razones diversas, adquieren o pierden la consideración catastral de urbanos.

Por un lado, debemos ocuparnos de los suelos que adquieren la consideración catastral de urbanos como consecuencia de la modificación o el desarrollo del planeamiento en el que se prevén las previsiones de ordenación detallada o pormenorizada. En este caso, los bienes podrán valorarse mediante la aplicación de los módulos específicos para los distintos usos que se establezcan por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –en la actualidad, Ministerio de Hacienda y Función Pública– (art. 30.2 c) del TRLCI). Los citados módulos se encuentran regulados en la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del TRLCI, que, pese a tratarse de una orden aprobada de forma previa a la reforma, no existe óbice alguno que impida su aplicación⁵³. La nueva valoración catastral tendrá efectos desde el día 1 de enero del año siguiente en el que se haya aprobado o modificado el instrumento urbanístico correspondiente.

En la misma fecha, tendrán efectos los nuevos valores catastrales de los bienes en los que, por consolidación de la urbanización o edificación recogida con posterioridad por el planeamiento urbanístico, se adquiera la consideración catastral de urbano (art. 7.2 a) del TRLCI). En este caso, la valoración podrá realizarse tomando como valor de suelo el mínimo de los previstos en la ponencia vigente para el uso de que se trate (art. 30.2 e) del TRLCI). Todo ello, sin perjuicio de las posibles consideraciones a la urbanización pendiente de realizar, aunque la valoración deberá respetar en todo caso los criterios de coordinación de valores del municipio.

Asimismo, los suelos urbanos del artículo 7.2 b) del TRLCI en los que su valor catastral no se correspondan con los módulos específicos establecidos por la orden del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas podrán valorarse aplicando los criterios de la mencionada orden (art. 30.2 d) del TRLCI). Parece que esta previsión tiene por objeto la adaptación de los valores catastrales a las variaciones que puede padecer el valor de mercado. Por tanto, con esta previsión, se trataría de evitar que, en supuestos como los de crisis económica, el valor catastral de los bienes

⁵² PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 31.

⁵³ Véase nota anterior.

inmuebles sea notablemente superior a su valor de mercado⁵⁴. En este caso, la valoración tendrá efectos desde el día 1 de enero del año en el que se inicie el procedimiento.

Además, cuando debido a la aprobación del correspondiente proyecto de reparcelación u otro instrumento de gestión urbanística las parcelas resultantes adquieren la consideración catastral de urbanas, se valorarán tomando en consideración el valor del suelo que corresponde a su nuevo estado de desarrollo (art. 30.2 f) del TRLCI). En este caso, la valoración deberá respetar los criterios de coordinación de valores del municipio y tendrá eficacia desde el día 1 de enero del año siguiente en el que se haya aprobado o modificado el instrumento de gestión urbanística correspondiente.

Por otro lado, respecto de los suelos urbanizables que deben considerarse rústicos, los bienes inmuebles se podrán valorar como rústicos teniendo en cuenta su localización (apartado segundo de la disp. trans. segunda del TRLCI). Todo ello, con efectos desde el día 1 de enero del año siguiente en el que se haya aprobado, modificado o anulado el instrumento urbanístico correspondiente. En este caso, debemos diferenciar dos supuestos.

En primer lugar, los suelos clasificados como urbanizables o en los que se prevea o permita su paso a la situación de suelo urbanizado y que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados, pero sin que se haya aprobado su desarrollo detallado o pormenorizado (art. 30.2 h) del TRLCI). Se trata, pues, de aquellos bienes inmuebles que anteriormente se valoraban como rústicos, pero que, debido a la aprobación o modificación de los instrumentos urbanísticos, obtienen una nueva valoración de rústicos con localización.

En segundo lugar, los suelos que pierden la consideración catastral de naturaleza urbana por anulación o modificación del planeamiento (art. 30.2 g) del TRLCI). En otras palabras, aquellos bienes inmuebles que no ostentan las condiciones materiales para mantener su naturaleza urbana (es decir, no se encuentran en ninguno de los supuestos recogidos en el art. 7.2 del TRLCI). Sin embargo, a nuestro juicio, no toda anulación o modificación del planeamiento lleva aparejada tal consecuencia.

El mencionado artículo 30.2 g) del TRLCI regula la pérdida de la consideración de la naturaleza urbana de un bien inmueble como consecuencia de la «anulación o modificación del planeamiento». Sin embargo, tal previsión es demasiado genérica y, a nuestro juicio, puede generar algunas controversias interpretativas, puesto que se refiere al «planeamiento» sin especificar el tipo de ordenación. Para explicar los posibles problemas, vamos a imaginarnos que una finca, hasta el momento considerada urbanísticamente como rural, es clasificada como suelo urbanizable sectorizado por un nuevo plan general y, posteriormente, se aprueba un plan parcial que contiene las previsiones de su desarrollo. Por tanto, nos hallamos ante una parcela que cumple los requisitos exigidos por el artículo 7.2 b) del TRLCI para recibir la consideración de urbana a efectos catastrales.

En nuestro caso hipotético, resulta que se han impugnado las aprobaciones del plan general y del plan parcial, respectivamente. En primer lugar, se declara la nulidad del plan parcial, por lo

⁵⁴ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 33.

que la finca pasa a considerarse suelo urbanizable sectorizado sin desarrollo. En consecuencia, ya no cumple los requisitos para considerarse suelo urbano a efectos catastrales. No obstante, nos encontramos ante la situación descrita en el artículo 30.2 h) del TRLCI, por lo que se trata de suelo rústico que puede valorarse teniendo en cuenta su localización, valoración que tendrá efectos desde la fecha de anulación del mencionado instrumento (art. 30.3 del TRLCI).

Sin embargo, resulta que, posteriormente, el plan general también es declarado nulo por sentencia judicial firme, por lo que urbanísticamente el suelo recibe la clasificación anterior a la aprobación del plan general declarado nulo. En ese supuesto, el suelo se considera rural a efectos urbanísticos, por lo que, a nuestro juicio, debe considerarse rústico a efectos catastrales. No obstante, según la actual redacción del artículo 30.2 g) del TRLCI parece que podría valorarse atendiendo a su localización. En otras palabras, si se siguiera esta interpretación, el TRLCI equipararía la situación de este suelo a la del suelo urbanizable sectorizado sin desarrollo aprobado, pese a que su situación urbanística nada tiene que ver con ese suelo. No obstante, hay autores que sostienen que la redacción del mencionado precepto prevé, con la incorporación de la expresión «en su caso», que este tipo de suelos se valoren siguiendo las previsiones del apartado primero de la disposición transitoria segunda del TRLCI⁵⁵. A nuestro juicio, la mencionada interpretación es la más coherente, pues en caso contrario se estarían equiparando situaciones de hecho diferentes y, por tanto, se valorarían incorrectamente estos suelos. No obstante, deberemos estar a la interpretación que la Dirección General del Catastro haga del mencionado precepto.

Otro aspecto relevante del mencionado precepto es que el TRLCI prevé que los efectos de la nueva clasificación y valoración catastral del suelo se produzcan desde el día 1 de enero del año en el que se anula el planeamiento. En este caso, no se hace ninguna mención a los supuestos en los que los valores catastrales se impugnen con base en una eventual impugnación del planeamiento urbanístico. Por ello, debe tenerse en cuenta la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵⁶, según la cual los planes urbanísticos son disposiciones de carácter general, por lo que sus vicios de invalidez únicamente pueden ser de nulidad plena. En otras palabras, la nulidad de pleno derecho no admite convalidación alguna, por lo que se produce una nulidad con efectos *ex tunc* o retroactivos y no *ex nunc* o desde ese momento. Por ende, jurídicamente el plan urbanístico declarado nulo nunca ha existido, por lo que los suelos afectados por el mismo nunca han recibido la clasificación que el planeamiento anulado les ha dado. En consecuencia, los actos dictados al amparo del mencionado planeamiento, como pueden ser las ponencias de valores y la individualización de los valores catastrales, que no sean firmes, también deberán considerarse nulos. Por tanto, la nueva valoración catastral deberá tener efectos retroactivos a la fecha de aprobación de la ponencia de valores declarada nula.

⁵⁵ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 34.

⁵⁶ Existe una extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo. A título de ejemplo, podemos citar las SSTS de 14 de julio de 2004 (rec. núm. 2065/2002 [NFJ065727]), de 2 de marzo de 2015 (rec. núm. 3160/2013 [NFJ065721]), de 4 de mayo de 2015 (rec. núm. 1957/2013), de 3 de junio de 2015 (rec. núm. 2600/2014) y de 22 de octubre de 2015 (rec. núm. 207/2014 [NFJ065723]).

En todo caso, volviendo al análisis de la reforma que nos ocupa, el TRLCI prevé un régimen de valoración específico para aquellos bienes inmuebles urbanizables que, en virtud de las previsiones del artículo 7.2 b) del TRLCI, no puedan considerarse urbanos a efectos catastrales. Por tanto, pese a que la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 considera que todos aquellos suelos urbanizables sin desarrollo detallado o pormenorizado deben considerarse rústicos a efectos catastrales, la Ley 13/2015 no los equipara a los bienes rústicos existentes hasta ese momento, sino que crea una especie de subcategoría⁵⁷. Al parecer, como manifiesta RUBIO DE URQUÍA, «[...] no estamos ante un reconocimiento legal a todos los efectos de la condición de suelo de naturaleza rústica de los terrenos de referencia, sino ante un reconocimiento meramente nominal de esa condición; y ante la creación para ellos de un régimen de valoración catastral ajeno al de los terrenos rústicos, bastante más gravoso que este»⁵⁸.

Por ende, podemos considerar, en cierto modo, que existen los bienes inmuebles propiamente rústicos y los bienes inmuebles rústicos urbanizables, pues el TRLCI diferencia la forma de valoración de ambas tipologías de bienes inmuebles. En otras palabras, con la Ley 13/2016 se ha creado una nueva «categoría» de bienes inmuebles distinta de las tres categorías que hasta el momento han formado parte del Catastro inmobiliario. Esta categoría guarda cierta relación con el concepto de suelo urbanizable que aparecía en la anterior legislación del suelo y en cuya valoración se tenían en cuenta las expectativas urbanísticas⁵⁹.

En síntesis, los suelos urbanizables sectorizados o equivalentes que, a partir de la reforma de la Ley 13/2015, no pueden recibir la consideración catastral de urbanos por no cumplir con las exigencias de la nueva redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI, se consideran rústicos y se valoran en función de su localización, mediante la aplicación de unos módulos aprobados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (apartado segundo de la disp. trans. segunda del TRLCI). Debe destacarse que el TRLCI no regula ni indica los criterios que van a emplearse para la aprobación de una futura orden ministerial ni indica cómo va a valorarse la localización del bien inmueble⁶⁰. En todo caso, mientras no se produzca la aprobación de la mencionada orden, la propia disposición transitoria prevé la aplicación de un método transitorio de valoración para los terrenos no ocupados por construcciones⁶¹. Por tanto, es evidente que la valoración de los

⁵⁷ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

⁵⁸ RUBIO DE URQUÍA, J. I. [2015]: «Aspectos nuevos de temas viejos: suelo urbanizable, ¿urbano o rústico?; suministro de agua, ¿tasa o precio privado?; viviendas desocupadas, ¿gravamen municipal o gravamen autonómico?», *Tributos locales*, núm. 121, págs. 12-13.

⁵⁹ Véase nota 57.

⁶⁰ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 30.

⁶¹ El apartado segundo de la disposición transitoria segunda del TRLCI prevé que «En tanto se dicta dicha orden ministerial, el valor catastral del suelo de la parte del inmueble afectada por dicha clasificación y no ocupada por construcciones, será el resultado de multiplicar la citada superficie por el valor unitario obtenido de aplicar un coeficiente de 0,60 a los módulos de valor unitario de suelo determinados para cada municipio para los usos distintos del residencial o industrial, de acuerdo a los artículos 1 y 2 de la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos

suelos urbanizables sectorizados o equivalentes ya no puede realizarse mediante el procedimiento de valoración previsto para los inmuebles considerados propiamente rústicos, consistente en la aplicación de un sistema de capitalización de rentas en función del tipo de cultivo e intensidad productiva (apartado primero de la disp. trans. segunda del TRLCI)⁶².

En consecuencia, debido a la disparidad de criterios valorativos, un mismo bien inmueble puede llegar a valorarse mediante métodos diferentes. Como bien sintetiza PUYAL SANZ, «[...] una misma parcela rústica puede tener suelo sujeto a diferentes normas de valoración»: el suelo urbanizable sectorizado sin ordenación detallada se valora siguiendo las previsiones del apartado segundo de la disposición transitoria segunda del TRLCI; el suelo rústico, no urbanizable o urbanizable no sectorizado se valora en función del apartado primero de la disposición transitoria segunda del TRLCI; y las construcciones indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales se valoran mediante la disposición adicional cuarta o la disposición transitoria primera del TRLCI (en función de la fecha y el procedimiento de valoración)⁶³.

De todas formas, pese a establecerse una nueva forma de valoración, mientras el valor obtenido no supere el valor de mercado (art. 23.2 del TRLCI), en principio, no puede ponerse en duda su constitucionalidad⁶⁴. De hecho, debe mencionarse que la problemática de la falta de correspondencia del valor catastral con el valor de mercado, debido a la discordancia entre la realidad urbanística y la realidad recogida en las ponencias de valores, ya fue objeto de análisis en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. La mencionada sentencia considera que la falta de correspondencia entre la realidad catastral y la realidad urbanística del suelo puede provocar que, en determinados supuestos, se llegue a gravar una riqueza ficticia o inexistente y, por ende, se vulnere el principio de capacidad económica (art. 31.1 de la CE). Por tanto, las posibles vulneraciones deberán apreciarse en cada caso concreto.

5. LOS EFECTOS DE LA LEY 13/2015 EN LOS SUELOS URBANIZABLES SECTORIZADOS SIN DESARROLLO

5.1. LA INCIDENCIA TRIBUTARIA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Como ha analizado VARONA ALABERN, la clasificación catastral del suelo, así como la valoración catastral resultante, tienen numerosas consecuencias tributarias en tributos estatales, auto-

de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley del catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y por el coeficiente de referencia al mercado de 0,5».

⁶² PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 29.

⁶³ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 30.

⁶⁴ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

nómicos y locales⁶⁵. En este sentido, la clasificación catastral del suelo tiene mucha relevancia, ya que determina el procedimiento a seguir para calcular el valor catastral de un bien inmueble.

Así, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, el valor catastral incide en el cálculo de la base imponible del impuesto sobre el patrimonio (IP)⁶⁶, en la valoración de determinados rendimientos del trabajo percibidos en especie a efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)⁶⁷ y en el cálculo de la amortización de elementos patrimoniales del inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias en el impuesto sobre sociedades (IS)⁶⁸. Además, el valor catastral también ha sido adoptado por algunos tributos autonómicos. Por ejemplo, el valor catastral constituía la base imponible del impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas de Extremadura, aprobado por la Ley 9/1998, de 26 de junio, del impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas⁶⁹.

Finalmente, es habitual que los entes locales también usen los datos catastrales para la exigencia de sus tributos. A título de ejemplo, la tasa de residuos urbanos de actividades del Ayuntamiento de Madrid es exigida a los bienes inmuebles que tienen un uso catastral diferente al de residencial o al de almacén-estacionamiento y que cuentan con un determinado valor catastral (modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de tasas por servicios y actividades relacionados con el medio ambiente, BOCM de 30 de diciembre de 2015). Otro ejemplo lo constituye la Ordenanza reguladora de la tasa sobre recogida domiciliar de basuras o residuos sólidos urbanos para 2016 del Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias (Madrid)⁷⁰.

⁶⁵ VARONA ALABERN, J. E. [2011]: «Capítulo III. Incidencia del valor catastral en los impuestos del sistema tributario español» (págs. 99-151), en VARONA ALABERN, J. E.: *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación. Análisis Jurídico de la Gestión Catastral y de la Gestión Tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi, págs. 101-104.

⁶⁶ En este sentido, para calcular el valor de los bienes inmuebles rústicos o urbanos que forman parte de la base imponible del IP se toma en consideración el mayor de los siguientes valores: el valor catastral, el valor comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de adquisición (art. 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre el patrimonio –LIP–). Además, no debemos olvidar que el mismo criterio de valoración se sigue a efectos del cálculo de la vivienda habitual del contribuyente, pues la misma se halla exenta hasta un importe máximo de 300.000 euros (art. 4.nueve de la LIP).

⁶⁷ El artículo 43.1.1.º a) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio (LIRPF) establece que en los supuestos en los que el trabajador utiliza una vivienda propiedad del pagador, la renta en especie se cuantifica, como regla general, en el 10% del valor catastral.

⁶⁸ Véase el artículo 3 del Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre sociedades.

⁶⁹ El citado impuesto fue derogado por la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura. No obstante, su constitucionalidad fue avalada al inadmitirse una cuestión de inconstitucionalidad sobre el mismo (Auto del Tribunal Constitucional 417/2005, de 22 de noviembre). Por tanto, parece que no existiría ningún óbice legal para que un tributo autonómico pueda adoptar el valor catastral como elemento esencial. Véase VARONA ALABERN, J. E. [2011]: «Capítulo III.», en VARONA ALABERN, J. E.: *El Valor Catastral...*, op. cit., págs. 128-130.

⁷⁰ En este caso, el valor catastral es un indicador tomado en consideración para la determinación de las exenciones y bonificaciones, pero también para establecer las cuotas exigibles a los bienes inmuebles destinados a vivienda, pues las mismas se establecen en diversos tramos en función del valor catastral de los bienes inmuebles.

Entrando en las implicaciones concretas de la nueva clasificación catastral de los bienes inmuebles, no debemos olvidar que la Ley 13/2015 establece una nueva «categoría» de bienes inmuebles rústicos «urbanizables» que se valoran teniendo en cuenta su localización. Pese a su forma de valoración, el hecho de que los citados inmuebles se consideren catastralmente rústicos tiene una gran relevancia tributaria, pues no debemos olvidar que el valor catastral de los bienes rústicos es notablemente inferior al de los bienes urbanos.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la base imponible del IBI está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determina conforme a la normativa reguladora del Catastro inmobiliario, a la fecha del devengo del impuesto (art. 65 del RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales –TRLRHL–). En el mencionado tributo, el tipo de gravamen aplicable tiene en cuenta la clasificación catastral de los bienes. Por tanto, a los bienes urbanizables sectorizados o equivalentes sin desarrollo detallado o pormenorizado le son aplicables los tipos de gravamen de los bienes rústicos.

Por otro lado, la transmisión de ese suelo y la constitución de derechos reales de goce sobre el mismo no se encuentran gravadas, en virtud del artículo 104.2 del TRLRHL, por el IIVTNU (también conocido como la «plusvalía municipal»)⁷¹. Este tributo grava el supuesto incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo de dominio (art. 104.1 del TRLRHL). De hecho, el citado impuesto únicamente grava las plusvalías generadas en relación a terrenos de naturaleza urbana y, por ende, el incremento de valor de los terrenos considerados rústicos a efectos del IBI no se encuentra sujeto (art. 104.2 del TRLRHL). En todo caso, la base imponible del mencionado tributo la constituye el valor catastral del terreno a efectos del IBI en el momento de la transmisión.

Finalmente, en el marco del IRPF, la clasificación de los bienes inmuebles urbanos realizada por el artículo 7.2 del TRLCI se toma en consideración para determinar los bienes inmuebles que están sometidos al régimen de imputación de rentas (art. 85 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio –LIRPF–). En este sentido, las construcciones agrarias, ganaderas o forestales indispensables para el desarrollo de esas explotaciones que se encuentren en suelos rústicos no podrán ser objeto de imputación de rentas. Por el contrario, se encuentran sujetos al régimen de imputación de rentas en el IRPF los bienes inmuebles urbanos o rústicos con construcciones que no se hallen afectos a una actividad económica ni constituyan vivienda habitual (incluyendo los anexos adquiridos conjuntamente). No obstante, no se encuentran sujetos a ese régimen el suelo no edificado, los bienes inmuebles en construcción y los bienes inmuebles que, por razones urbanísticas, no sean susceptibles de uso. En todo caso, la imputación de rentas se realiza tomando en consideración el valor catastral. Además, la regla de la imputación de rentas también se utiliza para establecer el rendi-

⁷¹ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

miento del capital inmobiliario neto mínimo presunto generado entre cónyuges o parientes hasta tercer grado del contribuyente (art. 24 de la LIRPF).

Además, el valor catastral también puede tomarse en consideración para la comprobación del valor de los bienes inmuebles declarados. En este sentido, el artículo 57.1 b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), considera que el valor de los bienes inmuebles puede ser comprobado por la Administración tributaria mediante la estimación por referencia a los valores que figuran en los registros oficiales de carácter fiscal. El citado precepto establece concretamente que «(t)ratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro inmobiliario». Por tanto, las comunidades autónomas pueden utilizar el valor catastral para llevar a cabo procedimientos de comprobación de valores, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas (art. 46 del RDLeg. 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y el ISD (art. 18.1 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones).

5.2. EL CAMBIO DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y LA DUALIDAD DE GESTIÓN CATASTRAL-TRIBUTARIA

Una de las características más relevantes y, a su vez, de las más conflictivas del IBI y del IVTNU reside en el hecho de que se trata de impuestos de gestión compartida⁷². Los tributos de gestión compartida pueden definirse, según BARQUERO ESTEVAN, como «[...] aquellos respecto de los cuales las facultades necesarias para su aplicación se encuentran atribuidas, en las leyes reguladoras de la materia, a entes administrativos diversos»⁷³. En otras palabras, en los mismos se diferencian dos fases separadas: la gestión catastral y la gestión tributaria.

La gestión catastral o censal es una competencia del Estado, concretamente de la Dirección General del Catastro y sus órganos dependientes⁷⁴. Se ocupa, entre otras funciones, de las tareas de formación y mantenimiento del Catastro, la determinación de los valores catastrales siguiendo las previsiones del TRLCI, la administración del uso de la información catastral y la elaboración del padrón catastral anual (art. 4 del TRLCI). En este sentido, debemos destacar que el padrón catastral «(e)s un documento que ha de formarse anualmente por el Servicio Periférico del Catastro competente para cada término municipal, y que está constituido por censos comprensivos de los bienes

⁷² A título de ejemplo, cabe señalar las SSTs de 19 de noviembre de 2003 (rec. núm. 6917/1998 [NFJ015950]) y de 23 de septiembre de 2003 (rec. núm. 6831/1998).

⁷³ BARQUERO ESTEVAN, J. M. [1999]: *Gestión tributaria y relaciones interadministrativas en los tributos locales*, Madrid, Editorial Montecorvo SA, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid, págs. 277-279.

⁷⁴ Véase la STSJ de Castilla y León (Valladolid) número 996/2010, de 3 de mayo (rec. núm. 735/2009).

inmuebles, sujetos pasivos y valores catastrales, separadamente para los de naturaleza rústica y urbana, según los antecedentes del Catastro, debiendo recoger las variaciones de orden físico, económico y jurídico producidas en los bienes durante el último año natural, que han de ser tramitadas y aprobadas por el Catastro»⁷⁵. Por tanto, los cambios en los datos contenidos en el Catastro deben serle comunicados inmediatamente, a fin de que proceda a la modificación de los citados padrones.

Por otro lado, la gestión tributaria recae en los ayuntamientos o en los órganos en los que los mismos hayan delegado esas competencias. Esa gestión incluye, entre otros aspectos, la aprobación y publicación anual de los padrones del IBI, la elaboración y la notificación de las liquidaciones del IBI y del IIVTNU, así como la resolución de las solicitudes de ingresos indebidos y de los recursos que se puedan interponer contra los anteriores actos de gestión tributaria⁷⁶.

Por tanto, pese a tratarse de gestiones diferentes, ambas confluyen en el valor catastral. En este sentido, como ha manifestado el Tribunal Supremo, «(l) punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituida por el valor catastral: dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria: la gestión tributaria empieza donde termina la gestión catastral [...]»⁷⁷. En realidad, como señala BARQUERO ESTEVAN, «[...] el padrón constituye el nexo entre las dos fases fundamentales de la gestión del impuesto, la catastral y la "tributaria". Pues, por un lado, no es sino un subproducto del Catastro y, por otro, es el censo a partir del que se inicia la "gestión tributaria" del IBI. La "gestión tributaria" se encuentra, pues, en una relación de dependencia respecto de los datos obrantes en el Padrón que vinculan a los ayuntamientos a la hora de liquidar el impuesto»⁷⁸. En consecuencia, no debería existir una descoordinación total entre ambas gestiones⁷⁹.

A efectos prácticos, el hecho de que exista una doble gestión implica que, en supuestos de incorrecciones o inadecuaciones de la gestión catastral (especialmente, el valor catastral), el obligado tributario debe optar por impugnar los actos de ambas gestiones. En otras palabras, al tratarse de actos independientes y autónomos, primeramente el obligado tributario debe impugnar las notificaciones de los valores catastrales y, mientras se sustancian los correspondientes recursos contra las mismas, es aconsejable impugnar las sucesivas liquidaciones tributarias en las que se utilizan esos valores considerados erróneos. Todo ello con el fin de que, si obtiene una resolución favorable respecto de la impugnación de la gestión catastral, pueda solicitar la rectificación de las liquidaciones practicadas con base en la misma y la correspondiente devolución de ingresos indebidos.

⁷⁵ Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse las SSTs de 20 de febrero de 2007 (rec. núm. 1208/2002 [NFJ025062]), de 30 de abril de 2008 (rec. núm. 6662/2005) y de 10 de septiembre de 2009 (rec. núm. 922/2003).

⁷⁶ SÁNCHEZ GARCÍA, N. [2013]: «Unidad 6. Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Gestión del Impuesto» (págs. 307-370), en SÁNCHEZ GARCÍA, N.: *Tributos locales. Comentarios y casos prácticos*, Madrid, Ediciones CEF, 3.ª ed., pág. 342.

⁷⁷ Véase la STS de 19 de noviembre de 2003 (rec. núm. 6917/1998 [NFJ015950]).

⁷⁸ BARQUERO ESTEVAN, J. M. [1999]: *Gestión tributaria y...*, *op. cit.*, págs. 310-313.

⁷⁹ GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M. L. [2010]: «Capítulo I. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles» (págs. 25-157), en MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (coord.). *Los tributos locales*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, págs. 37-38.

Por tanto, la doble gestión de los mencionados tributos es relevante a efectos del presente análisis, pues, como se ha expuesto con anterioridad, la modificación de la naturaleza catastral del suelo no opera de forma automática, sino que requiere la realización de un procedimiento simplificado de valoración colectiva. Sin embargo, el mencionado procedimiento no es inmediato y requiere el previo suministro de información por parte de los ayuntamientos. En consecuencia, como manifiestan LOZANO CUTANDA y LÓPEZ MUIÑA, «(p)arece, por tanto, que si las Administraciones local y estatal no actúan con prontitud para aprobar las nuevas valoraciones, la Ley 13/2015 no deja otra alternativa a los titulares de suelos rústicos sin desarrollo urbanístico que seguir recurriendo los recibos del IBI que les notifiquen, basándose en la STS de 30 de mayo de 2014, que algunos tribunales están aplicando directamente»⁸⁰. En otras palabras, si los datos del Catastro no se modifican en virtud de los procedimientos establecidos, los obligados tributarios deben seguir impugnando tanto la gestión catastral como la gestión tributaria. A continuación, vamos a matizar esas palabras, pues la impugnación dependerá del caso concreto en el que nos hallemos.

Respecto de la gestión catastral, debemos diferenciar si se pretende una modificación de la clasificación catastral con efectos retroactivos o solo futuros. Es importante tener en cuenta que las previsiones de la Ley 13/2015 son aplicables a partir de su entrada en vigor y que el cambio de naturaleza de los bienes inmuebles tiene eficacia desde el día 1 de enero del año en el que se inicie el procedimiento simplificado de valoración colectiva (art. 30.2 g) y h) y disp. trans. segunda y séptima del TRLCI). Como se ha expuesto anteriormente, la modificación de esa clasificación puede realizarse mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva (art. 30 del TRLCI), cuyo inicio debe acordarlo la Gerencia Regional del Catastro. Además, parece que los ayuntamientos también pueden instarlo mediante la comunicación de los bienes inmuebles que deben someterse al citado procedimiento (disp. trans. séptima del TRLCI) o la obligación de comunicación de los actos relativos al planeamiento urbanístico (art. 14 c) del TRLCI).

Sin embargo, la nueva regulación catastral reduce los supuestos en los que el suelo urbanizable sectorizado se clasifica como urbano. Por tanto, se prevén supuestos en los que el valor catastral va a disminuir y, por ende, los ayuntamientos pueden no estar interesados en instar esa modificación. A nuestro juicio, el propio obligado tributario debería estar legitimado para solicitar al Catastro la incoación de ese procedimiento, si bien el TRLCI no lo prevé expresamente. Ante esa falta de previsión expresa, el obligado tributario puede presentar una declaración tributaria poniendo de manifiesto la discrepancia existente entre la realidad y los datos que figuran en el Catastro (art. 13.1 del TRLCI). El mencionado precepto prevé la utilización de este procedimiento para los supuestos de «alta, baja o modificación de la descripción catastral de los inmuebles», si bien es cierto que el cambio de clasificación catastral no es propiamente ninguno de esos supuestos. En este sentido, la denegación expresa o tácita del Catastro puede recurrirse en vía económico-administrativa y, eventualmente, en vía contencioso-administrativa (art. 12.4 del TRLCI). Otra opción posible es la presentación de una solicitud en virtud del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución española. En este caso, el problema es si la denegación, expresa o tácita, puede ser objeto de recurso en vía económico-administrativa, aunque parece podría ser

⁸⁰ LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2015]: «El IBI del...», *op. cit.*, *online*.

impugnable, en virtud del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Entendemos que, si no se le permitiera realizar estas actuaciones, el obligado tributario padecería indefensión. En otras palabras, no tendría ningún mecanismo para poner de manifiesto que los valores catastrales no se ajustan a la realidad de su finca y, por ende, que los tributos que los utilizan como referencia están gravando una riqueza inexistente y vulneran el principio de capacidad económica.

Adicionalmente, debemos tener en cuenta que el procedimiento simplificado de valoración colectiva caduca transcurridos seis meses de la publicación del acuerdo de inicio sin que se haya notificado su resolución (art. 30.3 del TRLCI). La declaración de caducidad no tiene efectos respecto de aquellos inmuebles en los que se haya producido la correspondiente notificación. No obstante, si se inicia el procedimiento simplificado de valoración colectiva y, posteriormente, se declara su caducidad, el obligado tributario no tiene ningún mecanismo para revisar o recurrir ese procedimiento. En estos supuestos, únicamente puede solicitar, en los términos que se han expuesto, el inicio de un nuevo procedimiento.

Por otro lado, si se pretende una revisión de los datos catastrales con efectos *ex tunc* o retroactivos, esta revisión debe realizarse en virtud de la Sentencia de 30 de mayo de 2014 u otras similares y no en virtud de lo dispuesto en la Ley 13/2015. Debemos recordar que las ponencias de valores reciben la consideración de actos administrativos y no de disposiciones generales, por lo que no pueden ser objeto de recurso indirecto⁸¹. En consecuencia, debemos diferenciar los procedimientos en los que las ponencias de valores son firmes de aquellos en los que no lo sean.

Si las ponencias de valores son firmes, únicamente puede instarse un procedimiento de nulidad de pleno de derecho (art. 217 de la LGT)⁸². En este caso, debe tenerse en cuenta que «(e)l Tribunal Supremo hace una velada suposición de incumplimiento del principio de capacidad económica en el criterio mantenido por la Administración por lo que podría fundamentarse el recurso de nulidad en la lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». En contraposición, PUYAL SANZ sostiene que «(l)os actos de aprobación de las ponencias de valores catastrales y los de asignación individualizada de valores catastrales que hayan devenido firmes, no podrán ser revisados por ninguno de los procedimientos extraordinarios de revisión en la Ley General Tributaria, dado que no nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho o de manifiesta infracción de la ley, dado que como ha señalado la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de julio de 2014, sala sexta (recurso n.º 429/2012), "la cuestión relativa a la relación entre la regularización urbanística y catastral, a efectos de calificar el suelo como urbano o rústico en orden a su valoración catastral, ha sido contravenida en el pasado", controversia que no permite deducir una manifiesta infracción de la ley o la nulidad de pleno derecho, que habilitara alguno de los procedimientos de revisión previstos en la ley»⁸³. En todo caso, parece difícil que la Geren-

⁸¹ DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, pág. 50.

⁸² Véase nota anterior.

⁸³ PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 28.

cia Regional del Catastro correspondiente proceda a la modificación de las ponencias de valores con la mera solicitud. Por tanto, es probable que deba acudirse a la vía económico-administrativa y, posteriormente, a la vía judicial, por lo que habrá que ver qué criterios adoptan los tribunales.

Si las ponencias de valores aún no son firmes, significa que las mismas son objeto de recurso en vía administrativa, económico-administrativa o judicial. En estos casos, la nueva clasificación de los bienes inmuebles debe ponerse de manifiesto en el citado procedimiento, instando la nulidad de los citados valores. Además, otra posibilidad que se plantea es una posible extensión de efectos de la propia Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. Según el artículo 110 de la LJCA, puede solicitarse la extensión de los efectos de una sentencia firme en materia tributaria que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas que se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo, siempre que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada y que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de esta a quienes fueron parte en el proceso. En consecuencia, dados los requisitos que la LJCA exige, no parece ser factible la extensión de efectos de la propia sentencia del Tribunal Supremo. No obstante, no habría impedimento alguno para que se extendieran los efectos de alguna de las sentencias dictadas que siguiendo su criterio.

Entrando en la impugnación de los actos de gestión tributaria, nuevamente debemos tener en cuenta diversos escenarios posibles, concretamente si se han modificado o no los datos obrantes en el Catastro. En primer lugar, una vez modificados los datos del Catastro, las liquidaciones del IBI y del IIVTNU que se practiquen tomarán en consideración los nuevos valores catastrales y, en principio, se adaptarán a lo dispuesto en el TRLCI. Adicionalmente, si la modificación catastral se ha realizado con efectos retroactivos, se podrá instar la rectificación de las liquidaciones y, una vez obtenida la misma, iniciar el correspondiente procedimiento de devolución de ingresos indebidos (art. 221 de la LGT).

Nuevamente, debemos diferenciar los supuestos en los que nos encontramos ante liquidaciones firmes de los que no lo son. Si las liquidaciones no son firmes, la modificación de los valores catastrales debe ponerse de manifiesto en el propio recurso o reclamación, que debería finalizar con una resolución estimatoria.

Por el contrario, si las liquidaciones son firmes, puede instarse un procedimiento de nulidad de pleno de derecho (art. 217 de la LGT⁸⁴). En este caso, el procedimiento de nulidad debe presentarse ante el órgano que dictó las liquidaciones. Según DELGADO GONZÁLEZ, el argumento más factible

⁸⁴ En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 221.3 de la LGT, en el que se regula el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, establece que «Cuando el acto de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones en virtud del cual se realizó el ingreso indebido hubiera adquirido firmeza, únicamente se podrá solicitar la devolución del mismo instando o promoviendo la revisión del acto mediante alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en los párrafos a), c) y d) del artículo 216 y mediante el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de esta ley».

es la inexistencia de hecho imponible⁸⁵. El citado autor sostiene que, en el IBI, de forma similar a las derogadas contribuciones rústicas y pecuarias, conviven dos hechos imponibles: el de terrenos rústicos y el de terrenos urbanos. Por tanto, se trata de sostener que las liquidaciones objeto del citado procedimiento fueron dictadas sin hecho imponible, pues se ha elaborado considerando la naturaleza urbana del bien inmueble, cuando en realidad la naturaleza de los terrenos era rústica (todo ello en virtud de los arts. 60, 61 y 65 del TRLRHL). Por tanto, si la mencionada petición de nulidad prosperara, el ayuntamiento debería modificar todas las liquidaciones dictadas y proceder a la devolución de las cuantías abonadas con los correspondientes intereses de demora (art. 221 de la LGT).

No obstante, en contraposición, VARONA ALABERN sostiene que «[...], quien haya recurrido el valor catastral no necesitará impugnar también la liquidación del IBI, ya que esta, aunque se ejecute y sea eficaz, se encuentra en situación de pendencia hasta que se resuelva aquel recurso. Si se estima y se invalida el valor catastral, el particular tendrá derecho a que el ayuntamiento practique una nueva liquidación de acuerdo con el valor catastral anteriormente asignado (o, en su caso, con el fijado por el tribunal), con derecho a la devolución del exceso pagado, más los correspondientes intereses de demora»⁸⁶. A lo que añade que «(l)a jurisprudencia ha sido bastante clara con este aspecto. Así, la STS de 29 de enero de 1999 (RJ 1999, 1961) –F. 4– declaró que "aunque no se impugnen las liquidaciones, si se ha recurrido previamente el valor catastral, la estimación de este recurso en vía administrativa o jurisdiccional lleva a consigo indefectiblemente la modificación de oficio de la liquidaciones que se deriven de la revisión del valor catastral". Posteriormente, la STS de 31 de octubre de 2006 (RJ 2006, 7843) –F. 7– señaló "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 la que traen causa, y extenderse los efectos estimatorios de esta última impugnación a todos los actos posteriores"». Por lo tanto, siguiendo esta tesis argumentativa, no sería necesaria la impugnación de las sucesivas liquidaciones del IBI, en aquellos supuestos en los que se han impugnado las valoraciones catastrales. En consecuencia, aunque las liquidaciones del IBI fueran firmes, los ayuntamientos deberían proceder a anular esas liquidaciones y devolver las cuantías indebidamente abonadas⁸⁷, una vez declarada la nulidad del valor catastral tomado en consideración en las mismas.

En consecuencia, mientras no se modifiquen los datos del Catastro, los ayuntamientos seguirán emitiendo las liquidaciones correspondientes según los datos obrantes en el mismo, por

⁸⁵ DELGADO GONZÁLEZ, A. F. [2015]: «El IBI de...», *op. cit.*, online.

⁸⁶ VARONA ALABERN, J. E. [2011]: «Capítulo XII. Aspectos de la gestión tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles especialmente relacionados con el valor catastral» (págs. 468-536), en VARONA ALABERN, J. E. *El Valor Catastral...*, *op. cit.*, págs. 535-536.

⁸⁷ En ese sentido, véase el último párrafo del artículo 224.1 de la LGT, que considera que «Si la impugnación afectase a un acto censal relativo a un tributo de gestión compartida, no se suspenderá en ningún caso, por este hecho, el procedimiento de cobro de la liquidación que pueda practicarse. Ello sin perjuicio de que, si la resolución que se dicte en materia censal afectase al resultado de la liquidación abonada, se realice la correspondiente devolución de ingresos».

lo que es aconsejable impugnar las mismas en vía administrativa⁸⁸ y, posteriormente, en vía contencioso-administrativa⁸⁹, a efectos de evitar su firmeza y facilitar una posterior reclamación de ingresos indebidos. En este caso, no procede una revisión de las liquidaciones únicamente con base en la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, pues la clasificación catastral de los bienes inmuebles forma parte de la gestión catastral competencia de la Administración del Estado y ni los ayuntamientos ni los tribunales en la impugnación de liquidaciones tienen competencias para pronunciarse sobre la misma⁹⁰.

Finalmente, es evidente que el cambio de criterio lleva aparejada una importante reducción de ingresos para las Haciendas locales, aunque el impacto en cada municipio dependerá del planeamiento vigente⁹¹. En consecuencia, algunos autores consideran que este cambio de clasificación y las consecuencias que ello conlleva «[...] va a incitar a muchas Administraciones locales a impulsar y favorecer la aprobación de los planes de ordenación urbanística pormenorizada pendientes»⁹², para que los bienes inmuebles puedan clasificarse catastralmente como urbanos. Si bien lo anterior es cierto, esta posibilidad depende en gran medida de la legislación urbanística aplicable en cada caso, pues algunas legislaciones autonómicas prevén que el desarrollo urbanístico quede en manos de la iniciativa privada, mientras que otras también prevén que este desarrollo puedan hacerlo directamente las administraciones, ya sea con los planes de desarrollo o con la modificación de los planes generales.

6. CONCLUSIONES

En virtud del principio de estanqueidad, la legislación catastral realiza su propia clasificación de los bienes inmuebles. En este sentido, diferencia tres tipos de bienes inmuebles: los urbanos, los rústicos y los de características especiales. La naturaleza rústica o urbana de un bien depende, según el TRLCI, de la naturaleza de su suelo. En consecuencia, no es de extrañar que, en determi-

⁸⁸ Los recursos dependen en función del tipo de municipio en el que nos encontremos. Si se trata de un municipio de gran población, puede presentarse reclamación económico-administrativa o, potestativamente, recurso de reposición (art. 137.3 de la LRBRL). En el resto de municipios, deberá acudir al recurso de reposición (art. 14 de la LRBRL). En todo caso, la presentación de los citados recursos y el agotamiento de la vía administrativa es un requisito indispensable para una eventual y posterior reclamación judicial.

⁸⁹ La competencia recae en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, pues se impugna la gestión tributaria efectuada por el ayuntamiento (art. 8.1 de la LJCA).

⁹⁰ Véanse la STSJ Cataluña de 5 de junio de 2014 (rec. núm. 264/2013 [NFJ055658]) y PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre...», *op. cit.*, pág. 28.

⁹¹ GONZÁLEZ PINO, A. [2014]: «La nueva realidad...», *op. cit., online*; LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2014]: «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*, Editorial La Ley, núm. 8355, *online*; DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos...», *op. cit.*, pág. 50; y HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. [2014]: «Suelo Urbanizable sin plan parcial aprobado. Suelo de naturaleza rústica a efectos del IBI. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso 2362/2013», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, *online*.

⁹² LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUIÑA, A. [2014]: «Para que el...», *op. cit., online*.

nadas ocasiones, el propio TRLCI se remita a lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable o los instrumentos urbanísticos aprobados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 considera que, dado que el Catastro incide en el derecho de propiedad, la legislación catastral debe interpretarse en relación con el TRLS 2015, pues recordemos que el Estado tiene la competencia legislativa para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad en condiciones de igualdad. Esta interpretación choca con el hecho de que el legislador catastral realiza una redacción suficientemente amplia para poder englobar todos los supuestos posibles derivados de la legislación autonómica. Si bien es cierto que nada impide una interpretación del TRLCI respecto de la legislación autonómica, la misma podría llegar a quebrar el principio de igualdad respecto de los tributos en los que no se hayan cedido competencias legislativas a las comunidades autónomas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la clasificación catastral del suelo sigue dependiendo de la aprobación de determinados instrumentos urbanísticos, por lo que depende, en última instancia, de la actuación urbanística de los ayuntamientos y las comunidades autónomas.

Nuevamente, el problema surge respecto de aquellos bienes inmuebles que se encuentran en situación de ser calificados como urbanizables. Tradicionalmente, los suelos urbanizables delimitados se habían considerado catastralmente como urbanos por el simple hecho de recibir esa clasificación, sin necesidad de que se hubieran aprobado sus previsiones de desarrollo. Sin embargo, los suelos urbanizables no delimitados solo podrían considerarse urbanos catastralmente si su desarrollo se encontraba aprobado. No obstante, se produce un cambio de criterio que culmina con la trascendental Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014. La mencionada sentencia determina que el suelo urbanizable requiere su sectorización o delimitación y, además, la aprobación su desarrollo (ya sea en el propio planeamiento general o en un instrumento urbanístico de desarrollo) para recibir la consideración catastral de urbano. Por lo tanto, debe tratarse de un suelo de expansión inmediata, pues se considera catastralmente como rústico mientras no se haya aprobado su desarrollo.

Pese a tratarse de una sentencia desestimatoria de un recurso de casación en interés de ley y, por ende, en principio ser una sentencia que no fija doctrina, es indudable que la citada sentencia tuvo una gran repercusión mediática y la interpretación realizada por la misma ha sido seguida por muchos órganos administrativos y judiciales. Por todo ello, con el objeto de evitar multitud de reclamaciones que trataran de aplicar esa interpretación, el legislador ha optado por modificar las disposiciones del TRLCI para adaptarlo a estas nuevas previsiones.

La nueva redacción del artículo 7.2 b) del TRLCI prevé que el suelo urbanizable sectorizado o equivalente cuyo desarrollo se encuentra aprobado reciba la consideración catastral de suelo urbano. Por tanto, a diferencia de lo dispuesto en el TRLS 2015, es suficiente que se inicie jurídicamente la urbanización de los terrenos (con la aprobación de su desarrollo) para que estos reciban la consideración catastral de urbanos, pues recordemos que urbanísticamente se exige la finalización de las obras de urbanización (el terreno debe encontrarse urbanizado o, por lo menos, contar con los servicios urbanísticos básicos). En consecuencia, la nueva redacción del TRLCI sigue sin equiparar la clasificación catastral de los bienes inmuebles a las situaciones básicas del suelo determinadas por el TRLS 2015. Por tanto, parece que pueden seguir existiendo disparidades entre la valoración catastral y la valoración urbanística de un mismo bien inmueble. En este sentido, a pesar de que los procedimientos de valoración de los bienes inmuebles del TRLS 2015 y el TRLCI son similares,

gran parte de las desigualdades valorativas provienen de una diferencia en la clasificación de los bienes inmuebles. Por consiguiente, al no recibir una misma consideración, su valoración es diferente. En estos supuestos generalmente se produce una valoración catastral mayor, circunstancia que implica que se pueda llegar a gravar una riqueza ficticia o inexistente, produciéndose incluso una vulneración de los principios tributarios de capacidad económica y de proporcionalidad.

En contraposición, los suelos urbanizables delimitados cuyo desarrollo no ha sido aprobado reciben la consideración catastral de rústicos, aunque se prevé una forma de valoración específica para este tipo de bienes inmuebles. Esta nueva valoración se realiza mediante la aplicación de unos módulos aprobados por orden ministerial y tiene en cuenta la localización del bien inmueble, por lo que puede plantearse si este sistema de valoración constituye una forma de valorar las expectativas urbanísticas. No obstante, es relevante que se consideren rústicos, pues respecto de los mismos no es exigible el IIVTNU ni las imputaciones de renta en IRPF. Además, en el IBI se aplicarían los tipos de rústico y no de los de urbano.

Sin embargo, el cambio en la clasificación y valoración de los bienes inmuebles afectados por la reforma de la Ley 13/2015 (fundamentalmente de aquellos bienes inmuebles que catastralmente recibían la consideración catastral de urbanos y con la nueva redacción deben considerarse rústicos) no es automático, pues requiere que la Dirección General del Catastro modifique los datos obrantes en el Catastro mediante un procedimiento simplificado de valoración colectiva. Este procedimiento suscita algunas dudas que deberá resolver la propia Dirección General del Catastro, como si el obligado tributario se encuentra legitimado para instar la incoación del citado procedimiento o si la misma solo se reserva al propio Catastro y a los ayuntamientos, en cuyo caso el obligado tributario podría encontrarse en una situación de indefensión. Asimismo, el TRLCI prevé que los ayuntamientos proporcionen información al Catastro de los bienes inmuebles de su municipio que se encuentren afectados por el cambio de regulación, como presupuesto para iniciar el citado procedimiento. En este sentido, el texto legal no aclara si el propio obligado tributario puede presentar pruebas de cargo que demuestren la naturaleza real de los bienes inmuebles por los que tributa, pues en caso contrario, el ayuntamiento podría demorar el procedimiento de recalificación catastral de los bienes inmuebles.

En todo caso, mientras no se modifiquen los datos del Catastro, los ayuntamientos seguirán liquidando los impuestos locales conforme a los mismos, pues así lo dispone el TRLCI. Sin embargo, siguen subsistiendo los problemas derivados de la dualidad de gestión de algunos tributos locales (IBI e IIVTNU), pues su base imponible está constituida por el valor catastral. En consecuencia, la impugnación de algunos actos de gestión catastral, como puede ser el establecimiento del valor catastral, debe ir precedida de la impugnación de los sucesivos actos tributarios de liquidación en los que se utiliza el citado valor. Por tanto, son los obligados tributarios los que deben impugnar cada uno de estos actos de liquidación, para, en caso de una modificación del valor catastral, obtener la devolución de los ingresos indebidamente realizados.

Asimismo, es evidente que la nueva clasificación de los bienes inmuebles urbanizables tiene gran trascendencia, pues recordemos que el Estado calcula que más de 900.000 bienes inmuebles pueden verse afectados. En otras palabras, muchos bienes inmuebles perderán su consideración

catastral de bienes inmuebles urbanos, lo que supone una importante disminución de ingresos para los ayuntamientos, pues recordemos que el IIVTNU deja de ser exigible y los tipos aplicables al IBI son menores para los bienes rústicos. Por todo ello, es evidente que a los ayuntamientos no les interesa proceder al cambio de clasificación catastral, por lo que es bastante probable que no insten la modificación de los datos catastrales. Asimismo, es dudoso que sea el Catastro el que proceda de oficio a esa modificación, pues requiere conocer los terrenos afectados y esa información deben proporcionársela los ayuntamientos. Además, en caso de procederse a la reclasificación catastral, tampoco debe descartarse la posibilidad de que los ayuntamientos inicien los trámites necesarios para proceder a la aprobación de los correspondientes instrumentos de desarrollo urbanístico.

En definitiva, parece que la redacción actual del TRLCI no pone fin a la disparidad de criterios utilizados para la clasificación del suelo entre las diferentes legislaciones. Así, las categorías catastrales de bienes inmuebles siguen sin adecuarse a las situaciones básicas del suelo determinadas por el TRLS 2015, ni a las clasificaciones del suelo realizadas por las comunidades autónomas. Por lo tanto, una de las principales implicaciones es que las valoraciones catastrales seguirán sin corresponderse con las valoraciones a efectos del TRLS 2015 (por ejemplo, a efectos expropiatorios o de responsabilidad patrimonial).

Bibliografía

ALCÁZAR MONTERO, R. [2013]: «El suelo urbanizable. Aspectos a considerar en el ámbito del Catastro Inmobiliario», *Revista CT Catastro*, núm. 79, págs. 7-24.

BARQUERO ESTEVAN, J. M. [1999]: *Gestión tributaria y relaciones interadministrativas en los tributos locales*, Madrid, Editorial Montecorvo SA, Ediciones Universidad Autónoma de Madrid.

CALDERÓN GONZÁLEZ, J. M. [2014]: «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», *Cuadernos de derecho local*, núm. 35, págs. 239-255.

DEL BLANCO GARCÍA, A. J. [2015]: «Aspectos jurídicos conflictivos en el Catastro inmobiliario», *Tributos locales*, núm. 120, págs. 39-54.

DELGADO GONZÁLEZ, A. F. [2015]: «El IBI de los suelos urbanizables y otras cuestiones suscitadas por la distinta valoración de los bienes inmuebles en la Legislación del suelo y en la ley del tributo», *Revista Quincena Fiscal*, núm. 7/2015, *online*.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. [2014]: *Manual de Derecho Urbanístico*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (dir.) [2015]: *Comentarios a la Ley del Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 3.^a ed.

GONZÁLEZ PINO, A. [2014]: «La nueva realidad del suelo urbanizable», *Actualidad Administrativa*, Editorial La Ley, núm. 12, *online*.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. [2014]: «Suelo Urbanizable sin plan parcial aprobado. Suelo de naturaleza rústica a efectos del IBI. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso 2362/2013», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, *online*.

LÓPEZ ABARCA, A. [2015]: «El suelo urbanizable a efectos de la Ley del Catastro Inmobiliario. La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, recurso de casación en interés de ley», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Editorial La Ley, núm. 187, págs. 187-201.

LOZANO CUTANDA, B. y LÓPEZ MUÑA, A. [2014]: «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*, Editorial La Ley, núm. 8355, *online*.

– [2015]: «El IBI del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015: ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?», *Análisis de Gómez-Acebo & Pombo*. Recuperado en: <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/el-ibi-del-suelo-urbanizable-no-desarrollado-tras-la-ley-13-2015-se-cumple-lo-estipulado-por-la-jurisprudencia.pdf> [consultado el 26 de septiembre de 2015].

MARÍN-BARNUEVO FABO, D. (coord.) [2010]: *Los tributos locales*, Pamplona, Civitas-Thomson Reuters.

MELÓN PARDO, C. [2014]: «El suelo urbano a efectos catastrales y tributarios: análisis de la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Actum Inmobiliario & Urbanismo*, núm. 28, *online*.

MENÉNDEZ REXACH, Á. e IGLESIAS GONZÁLEZ, F. [2011]: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo Blanch.

PALAO TABOADA, C. [2014]: «El concepto catastral de "suelo de naturaleza urbana" y las categorías urbanísticas: la solución judicial de un problema político (Comentario a la STS de 30 de mayo de 2014, rec. núm. 2362/2013)», *RCyT. CEF*, núm. 380, págs. 5-30.

PUYAL SANZ, P. [2015]: «Algunas consideraciones sobre la valoración catastral de los suelos en proceso de desarrollo urbanístico», *Tributos locales*, núm. 122, págs. 23-36.

RUBIO DE URQUÍA, J. I. [2014]: «De suelo urbano a suelo rústico pasando por suelo urbanizable; y el IBI que va y viene», *Tributos locales*, núm. 116, págs. 7-12.

– [2015]: «Aspectos nuevos de temas viejos: suelo urbanizable, ¿urbano o rústico?; suministro de agua, ¿tasa o precio privado?; viviendas desocupadas, ¿gravamen municipal o gravamen autonómico?», *Tributos locales*, núm. 121, págs. 7-25.

RUIZ ARNÁIZ, G. [2015]: «La consideración catastral del suelo urbanizable y la STS de 30 de mayo de 2014», *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, núm. 133, págs. 12-19.

SÁNCHEZ GARCÍA, N. [2013]: *Tributos locales. Comentarios y casos prácticos*, Madrid, Ediciones CEF.

SERRANO ALBERCA, J. M. [2014]: «¿Debe estar sometido al impuesto de bienes inmuebles el suelo urbanizable? Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 32/2014, págs. 111-118.

VARONA ALABERN, J. E. [2011]: *El Valor Catastral: su Gestión e Impugnación. Análisis Jurídico de la Gestión Catastral y de la Gestión Tributaria en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi.