35 QDL

Jurisprudència

Comentari a la Sentència del Tribunal Suprem, Sala Tercera, Secció Segona, de 30 de maig de 2014, dictada en recurs de cassació en interès de la llei núm. 2362/2013, interposat per l'advocat de l'Estat, seguint instruccions de l'Advocacia General de l'Estat i de la Direcció General del Cadastre, contra la Sentència dictada el dia 26 de març de 2013 per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura, en recurs contenciós administratiu sobre qualificació cadastral del sòl urbanitzable sectoritzat sense instrument urbanístic de desenvolupament, a efectes de l'impost sobre béns immobles

Jesús María Calderón González
Magistrat especialista contenciós administratiu.
President de la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional.
Magistrat del Gabinet Tècnic d'Informació i Documentació del Tribunal Suprem

1. Consideracions inicials

1.1. El marc competencial emparat per la Constitució de 1978 estableix que les comunitats autònomes podran assumir competències, amb caràcter d'exclusivitat, en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge, limitant-se la intervenció de l'Estat en aquest àmbit a regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat del dret de propietat del sòl a tot el territori nacional, així com altres matèries que incideixen en l'urbanisme com són l'expropiació forçosa, les valoracions, la responsabilitat de les administracions públiques o el procediment administratiu comú.

Aquesta exclusivitat no impedeix que l'Estat pugui, en virtut de les seves competències en altres matèries, dictar normes o realitzar actuacions que tenen incidència sobre el territori, si bé està també limitada per les competències urbanístiques municipals, assumides pel principi d'autonomia local. Són els ajuntaments, mitjançant els diferents instruments urbanístics (planejament general i de desplegament, la seva gestió i execució) i en el marc de la legislació autonòmica corresponent, els responsables principals de les polítiques d'ordenació de la ciutat, ja que estableixen on, quan i com s'han de desenvolupar, i preveuen les transformacions urbanes.

En l'àmbit de l'urbanisme, el sòl urbanitzable és un concepte complex. Es tracta, normalment, de sòl que podrà ser objecte de transformació en els termes establerts per la legislació urbanística i el planejament aplicable, que estableix la seva aptitud potencial per a la urbanització.

El creixement urbà, que segueix sent necessari, s'ha de produir dins els paràmetres de sostenibilitat, per la qual aposten les iniciatives sobre aquesta matèria i que recull explícitament el vigent text refós de la Llei de sòl, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, de la mateixa manera que ho feia la norma substitutiva i derogada per aquella, la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl.

També en aquesta línia, la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, aposta per potenciar les intervencions en els teixits urbans de la ciutat ja consolidada, destacant la importància de la regeneració urbana integrada i el seu potencial estratègic cap a un desenvolupament urbà més intel·ligent, sostenible i socialment inclusiu a Europa.

1.2. Les previsions de creixement urbà plasmades en els diferents ordenaments urbanístics no s'han com-

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

plert, a causa, entre d'altres factors, de la conjuntura econòmica actual. La situació actual del sector immobiliari ha tingut especial incidència en el desenvolupament del sòl urbanitzable, i ha suposat la paralització de la consolidació de les expectatives de creixement generades pels diferents plans d'ordenació urbana municipal, forjats en altres circumstàncies econòmiques ben diferents de les actuals .

Aquesta situació i altres elements, com els criteris recollits en el vigent text refós de la Llei de sòl aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, i el seu Reglament de valoracions aprovat pel Reial decret 1492/2011, de 24 d'octubre, han contribuït, en l'àmbit tributari i concretament en el cadastral, a la generació de conflictes jurídics amb relació no només al seu valor cadastral, sinó també, en relació estreta amb aquest, a la seva consideració com a sòl de naturalesa urbana a efectes cadastrals. Els terminis per a la seva transformació es dilaten i el procés d'urbanització, amb caràcter general, és molt lent, en el ja per si mateix complex sistema de gestió existent al nostre país. El panorama actual, el constitueix, per tant, l'existència d'una gran quantitat de sòl pendent de desenvolupament sense previsió de ser urbanitzat a mig termini.

Així, en les dades i els estudis publicats pel Ministeri de Foment, accessibles per mitjà del Sistema d'Informació Urbana "SIU", s'hi assenyala, per exemple, que a l'àrea urbana de Madrid (52 municipis, agrupats d'acord amb la metodologia de treball del "SIU") la superfície de sòl classificat com a urbanitzable delimitat és la meitat del sòl urbà consolidat. Respecte del grau de desenvolupament, les dades sobre l'edificabilitat materialitzada i pendent, publicades pel mateix organisme l'any 2012, són també reveladores, ja que en el cas de l'àrea urbana de Madrid quedava per materialitzar el 85 % en el moment en què es va realitzar la presa de dades, comptant-hi els sòls urbans no consolidats i els urbanitzables delimitats. Aquestes dades són una mostra d'una realitat generalitzada a tot el territori i que deriva de l'existència d'una superfície considerable de sòl urbanitzable pendent de desenvolupament, que atesa la situació de la demanda en l'àmbit immobiliari esdevé un excedent de sòl sense possibilitat de consolidar-se, de manera que s'incompleixen automàticament els terminis de transformació que estableixen els planejaments.

1.3. En el tractament i la valoració del sòl urbanitzable, hi conflueixen matèries que són competència de diferents administracions públiques, el que es tradueix en la dificultat d'establir criteris d'aplicació homogènia a tot el territori o de l'obtenció de resultats coordinats en diferents àmbits, com el tributari, l'urbanístic o l'hipotecari. En definitiva, per a la determinació del valor cadastral dels béns immobles, són aplicables les normes i els criteris específics i propis d'aquest àmbit cadastral. De la mateixa manera, per determinar-ne el valor a efectes urbanístics i expropiatoris, són aplicables els criteris que estableixen el text refós i el Reglament de valoracions. Tot i que, i no hi ha cap dubte sobre això, no sembla suficient que la finalitat per a la qual es realitzi la valoració pugui, per si mateixa, justificar diferències substancials en els criteris aplicats i els resultats obtinguts.

Podem indicar sobre això que no és estrany que s'hagi plantejat darrerament, per part de les empreses promotores propietàries del sòl, la possibilitat de recórrer l'impost sobre béns immobles de naturalesa urbana (en endavant IBI), ja que en la liquidació girada al seu terreny se'l considera com a urbà –pel fet d'estar classificat en el planejament com a urbanitzable-, quan la veritat és que el seu aspecte físic és el mateix que quan estava classificat com a rústic. I ha estat l'alteració de les classes del sòl -a partir de l'any 2007 s'eliminen les tres classes de sòl conegudes per tots: urbà, urbanitzable i no urbanitzable, passant a dues úniques situacions: urbanitzat i rural, amb la modificació conseqüent del mètode per valorar el sòl en funció de la situació física de cada terreny- la que ha impulsat els propietaris de sòl urbanitzable (classificat així pel planejament), no executat, a plantejar la possibilitat d'impugnar l'impost referit. En efecte, si la nova norma ha suposat un canvi en la configuració del dret de propietat, en haver passat de tres classes de sòl a les situacions bàsiques del mateix, els efectes d'aquest canvi no s'han de circumscriure exclusivament a l'àmbit urbanístic, expropiatori i supòsits de responsabilitat patrimonial, sinó també a la definició cadastral d'urbà i de rústic, pel fet de ser l'element determinant del càlcul de la base imposable de l'IBI; i la conclusió a la qual s'arriba és que aquest impost està malament liquidat.

I també s'afirmava que si segons l'exposició de motius del text refós de la Llei del cadastre, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, la finalitat del cadastre immobiliari no és cap altra que la determinació del valor del sòl dels diferents municipis, per servir de base per a la liquidació de certs impostos que graven la propietat, com és el cas de l'IBI, i sempre a partir del règim jurídic del sòl que disposa la

normativa urbanística estatal, és aquesta norma i no la pròpia del cadastre la que determina el règim jurídic del dret de propietat, i que es tradueix en les classes o categories bàsiques en què la llei estatal divideix el sòl, sòl que en la normativa urbanística depèn fonamentalment de la seva urbanització física, i no del règim jurídic o de la classificació atorgada pels instruments de planejament.

1.4. En definitiva, el mercat immobiliari en aquest sòl, l'urbanitzable, ja per si mateix complex, s'ha vist especialment afectat per l'actual situació econòmica:

a) Els sectors de sòl classificats com a urbanitzables pels diferents ordenaments urbanístics no es desenvolupen en els terminis previstos.

b) Hi ha un excedent de sòl apte per a la urbanització (urbà consolidat i urbanitzable sectoritzat), especialment d'ús residencial. Aquesta circumstància es genera fonamentalment als municipis que van modificar o aprovar el seu planejament general considerant les expectatives de creixement massa optimistes, fins i tot per al moment en què hi havia més activitat immobiliària i van classificar gran quantitat de sòl urbanitzable.

c) La posada en marxa de polítiques estatals autonòmiques encaminades a la reconducció del sector de la construcció cap a la rehabilitació, regeneració i reformes urbanes.

d) Els valors de venda del producte immobiliari acabat també s'han vist afectats, així com l'estructura de costos del procés de gestió, organització i construcció.

e) Necessitat en l'àmbit fiscal d'ajustar el valor d'aquests sòls.

f) La grandària mitjana de les parcel·les (en el supòsit enjudiciat, 170.142 m^2). En ser sòl sense urbanitzar i pendent de reparcel·lació, les parcel·les són, en general, de gran superfície, el que es tradueix en valors totals elevats.

En aquest escenari és on es podrien plantejar noves polítiques i accions fruit d'una anàlisi conjunta per part de les diferents administracions públiques, per tal de tenir resultats coordinats. Així, s'hi pot plantejar l'opció de modificació dels planejaments urbanístics a fi d'adaptar-los a la realitat econòmica, i als criteris de sostenibilitat d'acord amb les polítiques i estratègies europees tendents a la consecució d'un desenvolupament urbà més intel·ligent, sostenible i socialment inclusiu.

La Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, en l'informe publicat l'any 2013, analitza els problemes de la competència en el mercat de sòl a Espanya, i entre aquests inclou: la delimitació del sòl que es pot urbanitzar i l'excessiu detall amb què es determinen els usos possibles, la complexitat i discrecionalitat de la intervenció urbanística, així com els costos i la rigidesa en el procés urbanístic. Així mateix proposa unes recomanacions per intensificar la competència, entre les qual hi ha:

- Promoure un planejament urbanístic en el qual els usos delimitats per la qualificació no siguin innecessàriament detallats, amb la finalitat d'augmentar la flexibilitat, reduir la segmentació i afavorir la competència i l'eficiència en l'assignació del sòl.

- Introduir mesures per reduir els costos de transacció en la classe de gestió urbanística i agilitar la transformació del sòl, facilitant una resposta més ràpida per part de l'oferta.

En l'àmbit tributari, s'ha defensat la necessitat d'impulsar l'establiment d'un únic valor de referència actualitzat anualment respecte del mercat immobiliari, que serveixi de base a la comprovació o valoració en el marc de la fiscalitat immobiliària.

A més, també la doctrina defensa la modulació de l'anomenat principi d'estanquitat, pel fet de ser contrari a la seguretat jurídica i a la doctrina dels actes propis de l'Administració. Tot i que la jurisprudència ha admès aquest principi, insisteix que almenys s'hi han de posar límits, ja que és inadmissible que l'Administració accepti valors diferents segons el sector normatiu de què es tracti, o, el que és encara més difícil, acceptar que valori un bé de manera diferent segons la posició creditora o deutora que ocupa en la relació jurídica de dret públic.

Cal tenir en compte que l'article 11 del Reial decret legislatiu 1/2004, de 5 de març, proclama l'obligatorietat d'incorporar els béns immobles al cadastre immobiliari, així com les alteracions de les seves característiques, amb el designi que la descripció cadastral dels immobles afectats concordi amb la realitat. I tot això, a més, corroborat pel principi de contenció de la transformació urbanística del sòl, al qual feia ja referència l'exposició de motius de la Llei de sòl de 2007. S'ha passat de la preocupació per augmentar la borsa de sòl urbanitzable, com a manera d'abaratir el preu de l'habitatge, a una clara preocupació per un urbanisme sostenible mediambientalment, per la protecció del valor general del sòl rústic, i per la contenció de la transformació urbanística i la proclamació del valor ambiental del sòl rural com a "digne de ser ponderat" (apartat II

de l'exposició de motius del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, de la Llei de sòl).

1.5. Doncs bé, amb vista a enjudiciar i resoldre la qüestió suscitada, la transcendència de la qual ha quedat explicada, i que en breus paraules definiríem amb les següents: "qualificació cadastral de l'immoble situat dins el perímetre que delimita el sòl urbà però classificat com a sòl urbanitzable sectoritzat sense instrument urbanístic de desenvolupament", s'ha pronunciat el Tribunal Suprem en la Sentència que comentem, resolució que segons la nostra opinió és una de les de més transcendència dictades per l'Alt Tribunal, tant pel que fa a l'aplicació pràctica de la totalitat de les ponències de valors totals i parcials, com als impostos afectats, en aquest cas l'IBI, així com altres impostos estatals, autonòmics o locals (impost sobre la renda de les persones físiques o impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, entre d'altres).

Però al marge d'aquesta incidència la STS posa fi a una situació que podríem anomenar, sense cap pal·liatiu, de clara injustícia, ja que resol la possible asimetria entre la legislació cadastral (Reial decret legislatiu 1/2004) i la Llei de sòl (Reial decret legislatiu 2/2008).

La interposició del recurs de cassació en interès de la llei per part de l'advocat de l'Estat, tot i tractar-se d'un impost municipal, s'explica, com ressenyarem en reproduir la STS i els antecedents de fet de la mateixa, perquè l'acte recorregut és la valoració col·lectiva de caràcter parcial d'un immoble i valoració cadastral consegüent, acte l'elaboració del qual és atribuïda a l'Estat, segons deriva de l'"Article 27. Elaboració, aprovació i impugnació de les ponències de valors. 1. L'elaboració de les ponències de valors la du a terme la Direcció General del Cadastre, directament o a través dels convenis de col·laboració que es formalitzin amb qualssevol administracions públiques en els termes que reglamentàriament s'estableixin [...]", en relació amb l'"Article 29. Procediments de valoració col·lectiva de caràcter general i parcial. 1. Els procediments de valoració col·lectiva de caràcter general i parcial s'inicien amb l'aprovació de la ponència de valors corresponent [...]", ambdós del Reial decret legislatiu 1/2004.

2. El procediment de valoració col·lectiva de béns immobles d'una mateixa classe

Aquest procediment es podrà iniciar d'ofici o a instància de l'ajuntament corresponent, en els casos en què, respecte a una pluralitat de béns immobles, "es posin de manifest diferències substancials entre els valors de mercat i els que van servir de base per a la determinació dels valors cadastrals vigents, ja sigui com a conseqüència d'una modificació en el planejament urbanístic o d'altres circumstàncies" (article 28.2 del Reial decret legislatiu 1/2004).

El procediment de valoració col·lectiva podrà ser de diferents tipus, tal com assenyala l'article 28.3. Aquests tipus o classes de procediment de valoració col·lectiva són els següents:

a) De caràcter general: quan requereixi l'aprovació d'una ponència de valors total. Aquest procediment, en el qual s'han d'observar les directrius que s'estableixin per garantir la coordinació nacional de valors, només es podrà iniciar una vegada transcorreguts, almenys, cinc anys de l'entrada en vigor dels valors cadastrals derivats de l'anterior procediment de valoració col·lectiva de caràcter general, i es realitzarà, en tot cas, a partir dels 10 anys des de la dita data.

b) De caràcter parcial: quan requereixi l'aprovació d'una ponència de valors parcial. En aquest procediment es garantirà la coordinació dels nous valors cadastrals amb els de la resta dels immobles del municipi.

c) De caràcter simplificat: quan tingui per objecte determinar nous valors cadastrals en els supòsits que preveu l'article 30 del Reial decret legislatiu 1/2004.

Pel que fa als procediments de valoració col·lectiva de caràcter general i parcial, s'iniciaran amb l'aprovació de la ponència de valors corresponent (article 29.1 del referit Real decret legislatiu).

3. Jurisprudència de la Sala Tercera sobre el recurs de cassació en interès de la llei

3.1. Doctrina general: interpretació de l'article 100 LJCA. STS de 10 de febrer de 2012 (RCIL 1470/2011)

"El artículo 100.1 de la Ley de la Jurisdicción exige en la interposición del recurso de casación en interés de Ley, y en atención a la excepcional naturaleza del mismo, que exista un grave daño para el interés general que justifique su interposición, requisito que, como señalamos en Sentencia de 23 de abril de 2008, ha sido interpretado por la doctrina de este Tribunal como referido a la previsible posterior y repetida actuación de los Tribunales de instancia, e incluso de la Adminis-

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

tración, al conocer de casos iguales a los resueltos por la Sentencia impugnada, de lo que se seguirá perjuicio grave para el interés general si se sigue el criterio de la Sentencia que se recurre. Ello obtiene corrección si el Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación en interés de la Ley, sin alterar la situación jurídica particular derivada de la Sentencia recurrida, fija la doctrina legal que ha de considerarse correcta; y ello por cuanto la finalidad del recurso en relación con la fijación de doctrina correcta, tiene por objeto impedir pronunciamientos ulteriores del orden contencioso administrativo en base a los cuales se efectúe una errónea interpretación de la ley. Cumple por tanto este recurso una función nomofiláctica o de protección del ordenamiento jurídico.

"Por otra parte, el error ha de estar referido al Derecho estatal, lo que excluye el recurso del art. 100 LJCA cuando la interpretación o aplicación que sea objeto de censura esté referida al Derecho autonómico (STS de 26 de mayo de 2008, rec. 43/2005), y además ha de ser relevante, esto es, determinante del pronunciamiento del fallo recurrido (STS de 21 de marzo de 2007, rec. 40/2005).

"En cuanto al daño, debe diferenciarse entre su naturaleza y la gravedad que según la ley resulta necesaria. Sobre lo primero, la jurisprudencia tiene dicho que puede ser no sólo patrimonial sino organizativo o de cualquier otra índole (STS de 13 de julio de 1996, rec. 4328/194 y, paralelamente, tiene también declarado que su entidad puede ser económica o cualitativa (STS de 20 de diciembre de 2006, rec. 54/2005) El criterio para apreciar la gravedad del daño es el de la probabilidad de su reiteración (STS de 3 de mayo de 1996, re3c. 4739/1993), debiendo ser alegada y justificada por el recurrente (STS de 18 de octubre de 2005, rec. 41/2004).

"Perjuicio grave para el interés general y errónea interpretación del ordenamiento jurídico han de ir de la mano en este recurso para que pueda prosperar." (FJ 2n).

3.2. Naturalesa del recurs de cassació en interès de la llei. STS de 7 d'octubre de 2011 (RCIL 40/2010)

"El recurso de casación en interés de la Ley constituye un modelo puro de casación ya que tiene la finalidad exclusiva de defender el interés público (ius constitutionis), libre de las adherencias del interés privado (ius litigatoris), para verificar una interpretación ortodoxa y abstracta de la legalidad objetiva y formar doctrina legal. Así se desprendía del artículo 102.b) de la Ley de esta Jurisdicción del año 1956, en la versión de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal de 30 de abril de 1992 y se ratifica hoy en el artículo 100 de la de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de este orden contencioso- administrativo (en adelante LRJCA).

"El artículo 100.7 LRJCA pone de relieve su falta de incidencia en la situación jurídica derivada de la Sentencia impugnada, al disponer que la Sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la Sentencia recurrida.

"El recurso de casación en interés de la Ley constituye así un remedio más que extraordinario verdaderamente excepcional del que dispone hoy el Ministerio Fiscal así como las Administraciones Públicas -y, en general, las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo- para evitar que sentencia cuya doctrina sea gravemente dañosa para el interés general y errónea pueda prosperar y perpetuarse en una jurisprudencia futura (lo que expresa el brocardo 'Ne Sentencia ad exemplum trahatur').

"Esa finalidad específica y su propia estructura, en la que destaca su naturaleza, debatida en la doctrina procesal, de proceso objetivo sin necesidad de controversia necesaria entre partes, exige el cumplimiento riguroso de los requisitos establecidos en el Art. 100 LRJCA en cuanto a legitimación, plazo de interposición y sentencia contra las que cabe, que no pueden ser otras que las dictadas en única instancia por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y por las Salas de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia -salvo, en cuanto a estas últimas, que hubiesen recaído respecto de actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas y se funden, básicamente, en normas emanadas de sus órganos,- que no sean 'susceptibles de recurso de casación'.

"De lo dicho resulta el carácter subsidiario que hay que atribuir a este recurso de casación en interés de la Ley no sólo frente al recurso de casación tipo o casación ordinaria, sino también en cuanto se refiere a la "unificación de doctrina", si la situación que en el mismo se expusiera significara una contradicción de ésta encuadrable en el marco del art. 100 de la LRJCA." (FJ 1r).

3.3. Requisits formals en general: rigor en l'observança. STS de 13 de desembre de 2010 (RCIL 15/2007)

"*Vemos, pues que si, ya en los recursos de casación contemplados en los artículos 86 y 96, la Ley de la Jurisdicción impone requisitos severos cuyo cumplimiento se vigila por la Sala, en este caso, lo hace especialmente. Por eso, procede exigir con rigor su observancia para cumplir fielmente las determinaciones del legislador. En realidad, ese es el criterio mantenido reiteradamente por la jurisprudencia, por ejemplo, en las sentencias de 5 de mayo (casación en interés de la Ley 3456/2001) y 23 de junio de 2003 (casación en interés de la Ley 2829/2001), y en las allí citadas, o en la de 23 de julio, también de 2003, (casación en interés de la Ley 9450/1997), entre otras. Jurisprudencia que ha añadido, más bien explicitado, requisitos adicionales que resultan de la interpretación de la Ley de la Jurisdicción. El primero es que la doctrina cuya fijación se pretende se refiera a un concreto precepto [sentencia de 6, 8 y 20 de junio de 2005 (recursos de casación en interés de la Ley 26 y 21/2004 y 46/2003)]. El segundo estriba en que no haya sido establecida ya por esta Sala [Sentencia de 28 de enero de 2003 (recurso de casación en interés de la Ley 8199/2000) con cita de una larga lista de otras anteriores coincidentes]. Otro consiste en que el recurso tenga utilidad, lo que no sucede cuando la doctrina cuya fijación se solicita ya resulta por sí misma de las propias normas [sentencia de 8 de junio de 2005 (casación en interés de la Ley 21/2004), de 15 de febrero de 2005 (casación en interés de la Ley 66/2003) y de 23 de enero de 2004 (casación en interés de la Ley 30/2004)].*" (FJ 4t).

3.4. Finalitat: unificació dels criteris interpretatius i aplicatius de l'ordenament jurídic. STS de 7 de gener de 2012 (RCIL 66/2009)

"*[...] que el recurso extraordinario en interés de la Ley constituye '[...] un medio de impugnación de naturaleza casacional, que, como todos, está dirigido a la unificación de los criterios interpretativos y aplicativos del Ordenamiento, pero que tiene por única finalidad la fijación en el fallo de doctrina legal, en cuanto ha de respetar la situación jurídica derivada de la Sentencia, en cuanto es subsidiario respecto de las otras dos modalidades casacionales y en cuanto, por último, aparte de haberse de observar en su interposición los requisitos formales y procedimentales establecidos en el precepto antes mencionado, exige el cumplimiento de otros fundamentalmente encaminados a evitar que un medio de impugnación de tan singular naturaleza se convierta, de hecho, en un mecanismo que permita un nuevo examen del problema concreto suscitado en la instancia, anticipando así el resultado de cuestiones iguales o sustancialmente iguales que a la Administraciones y Entidades legitimadas para interponerlo pudieran plantearse, o que ya tuvieran realmente suscitadas, o que convierta al Tribunal Supremo en una suerte de órgano consultivo de aquellas siempre que sus particulares criterios decisorios hubiesen sido contrariados en vía de revisión jurisdiccional. Por eso, es absolutamente necesario, para la viabilidad del recurso, que la doctrina que se solicite -que deberá ser acotada en el escrito de interposición, sin que sea procedente hacer remisión a la que derive de sus argumentos- guarde relación directa con el problema planteado en la instancia -evitando así la petición, y en su caso formulación, de interpretaciones y doctrinas que, aun siendo correctas en abstracto, estén desvinculadas de la cuestión suscitada en los autos y resuelta en la Sentencia-, y que, además, tal doctrina esté formulada en términos que permitan su aplicación generalizada, y por eso, también, son rechazables las interpretaciones y doctrinas solicitadas que, a la postre, no hagan otra cosa que reproducir o ratificar conclusiones o mandatos de la Ley o de cualesquiera otras disposiciones con susceptibilidad de aplicación directa. Y todo ello sin perjuicio de que también haya que argumentar lo erróneo del criterio sustentado por la Sentencia impugnada, en el sentido de que se trate de un criterio manifiestamente contrario a Derecho y no únicamente predicable del caso concreto controvertido, sin posibilidades, por tanto, de generalización -recuérdese la finalidad del recurso de evitar la perpetuación o repetición de la doctrina errónea-, y argumentar, igualmente, la magnitud en que la Sentencia recurrida pueda considerarse gravemente dañosa para el interés general [...]'.*" (FJ 3r).

3.5. Abast d'aquesta modalitat cassacional: no afecta la situació particular de la sentència recorreguda. STS de 16 de maig de 2012 (RCIL 61/2011)

"Nos hallamos frente a un remedio excepcional y subsidiario, esto es, solo factible cuando la Sentencia im-

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

pugnada tenga carácter de firme por no caber contra ella recurso de casación, tanto en su modalidad ordinaria, como en la de 'para unificación de doctrina' que recoge el art. 100.1 LJCA, en el que no cabe otra cosa distinta que establecer la doctrina de esta Sala respecto al concreto pronunciamiento de la Sala de instancia.

"[…] Otra característica esencial es que no afecta a la situación particular de la Sentencia recurrida pues el fallo deviene inalterable.

"De no concurrir todas las circunstancias que acabamos de mencionar no resulta viable el recurso de casación en interés de la ley.

"Este Tribunal ha venido entendiendo (Sentencia de 27 de marzo de 2006, rec. casación 3/2005, con cita de otras) que la finalidad del recurso ahora considerado no es otra que la de evitar la perpetuación de criterios interpretativos erróneos cuando resulten gravemente dañosos para los intereses generales. Daño que, por lo tanto, es preciso justificar pues si no se justifica que la Sentencia es gravemente dañosa para el interés general no prospera (sentencia 9 de diciembre 2010, rec 49/2008 y 13 de diciembre de 2010, rec 15/2007) lo que puede acontecer cuando se trata de un supuesto aislado que no se evidencia pudiera repetirse (Sentencia de 23 de noviembre de 2007, recurso 45/2006).

"[…] Tampoco cabe proponer aquella que resulte inútil por su obviedad de forzoso acatamiento (sentencia de 19 de diciembre de 1.998, recurso 10340/1997) al constituir reproducción prácticamente literal de lo dispuesto en la norma (Sentencia de 16 de marzo de 2005). Otro tanto cuando se trata de resoluciones dictadas en supuestos de hecho infrecuentes y de difícil repetición (Sentencia de 23 de noviembre de 2.007, rec. 45/2006), es decir supuestos aislados (Sentencia de 20 de febrero de 2012, recurso 21/2010) También cuando se aprecie una evidente desconexión con lo afirmado en la resolución impugnada pretendiéndose la decisión interpretativa de una norma cuya aplicación no se ha planteado ante el Tribunal de instancia (Sentencia de 25 de febrero 2009, rec. 38/2007), o cuando no guarda relación directa con el objeto del proceso de instancia (Sentencia de 18 de mayo de 2004, rec. 73/2002).

"No cabe pretender la transformación de un órgano decisorio como el Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (Sentencia de 16 de diciembre de 1.998, rec. 6883/1997), en aras a agenciarse una doctrina general de carácter preventivo, de escasa o nula conexión con el supuesto concreto debatido, pero que pueda funcionar como clave de la anulación o convalidación de otras actuaciones administrativas posteriores (Sentencia de 28 de abril 2004, rec. 104/2002).

"La doctrina legal solicitada tiene que ser una medida necesaria para corregir un error de interpretación o aplicación jurídica que haya sido razón determinante del fallo lo que no acontece cuando la razón determinante del fallo fue la aplicación de un precepto constitucional (30 de marzo de 2011, recurso 77/2009)." (FJ 4t).

3.6. Modalitat cassacional amb vocació de futur pel que fa a la interpretació de l'ordenament jurídic. STS de 13 de maig de 2010 (RCIL 1/2008)

"*[…] En efecto, el caso presente se planteó bajo la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 y hoy está vigente una nueva normativa a la que acabamos de referirnos, siendo por ello de aplicación la doctrina jurisprudencial que se cita en el primero de los Fundamentos de Derecho y que nace de entender que el recurso de casación en interés de la ley, en cuanto a la interpretación del ordenamiento jurídico, fue concebido para mirar al futuro y no hacia el pasado.*" (FJ 6è).

3.7. No permet un reexamen de l'assumpte litigiós en la instància convertint el Tribunal Suprem en un òrgan consultiu. STS de 10 de novembre de 2011 (RCIL 59/2009)

"*[…] ha de evitarse, en fin, que la irrecurribilidad de los pronunciamientos judiciales, en los casos en que así viene establecido, pretenda soslayarse a través de la interposición de un recurso como el presente concebido únicamente en interés de la Ley, y a través del cual se trate, en realidad, de obtener un nuevo examen del problema ya resuelto definitivamente en vía judicial, convirtiendo al Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (por todas, sentencia de 6 de abril y 11 de junio y 16 de diciembre de 1998), sin sujetarse al estricto cumplimiento de los requisitos exigidos para que prospere un recurso de esta naturaleza.*" (FJ 3r).

4. Anàlisi de la STS de 30 de maig de 2014

4.1. Per a una millor comprensió de la qüestió controvertida, convé reproduir l'antecedent de fet primer, pàgines 7 a 12, de la dita STS, on s'exposen els antecedents del cas, inclosa la *ratio decidendi* de la Sentència d'instància, tot això en els termes següents:

"*PRIMERO.- La Sentencia impugnada estimó el recurso contencioso Administrativo interpuesto por la F. H. de P. R., D. B. de A., contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Extremadura, de fecha 21 de Diciembre de 2010, desestimatoria de la reclamación presentada contra el acuerdo de la Gerencia Regional del Catastro de Extremadura-Badajoz, de 23 de marzo de 2010, que estimó parcialmente el recurso de reposición promovido contra la notificación individual del valor catastral, a efectos del IBI, por un importe de 8.895.619,44 euros, del inmueble con referencia catastral 06900A14500034000KI, sito en el municipio de Badajoz, paraje Nevero, polígono 145, parcela 34, con una superficie de 170.000 m2, dimanante de la nueva valoración colectiva parcial del Municipio de Badajoz, llevada a cabo en el año 2009, con efectos a partir del año 2010, al aplicar a la finca los coeficientes correctores de valor M (por situaciones de carácter extrínseco) y N (depreciación económica), lo que suponía definitivamente una valoración catastral de 4.312.596,29 euros.*

"*La cuestión controvertida se refería fundamentalmente a la consideración del citado inmueble, clasificado en el Plan General de Ordenación Urbana de Badajoz como suelo urbanizable con condiciones SUB-CC-9.1.3, como suelo de naturaleza urbana a efectos catastrales.*

"*La Sala de instancia aceptó el motivo de la nulidad de la valoración por cuanto la finca, pese a estar dentro del perímetro que delimita el suelo urbano de Badajoz, era de naturaleza rústica por tratarse de un suelo urbanizable, sin haberse iniciado el proceso de urbanización al no estar aprobado el instrumento de desarrollo.*

"*El Tribunal, después de examinar la normativa estatal contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (arts. 6.4 y 7), la propia normativa de la Comunidad Autónoma, constituida por la Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX, en lo sucesivo) y el Decreto 7/2007, de 23 de enero, que aprueba el Reglamento del Planeamiento de Extremadura, y las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Badajoz de 2007, que clasifica el suelo urbanizable distinguiendo entre: a) suelo urbanizable con ordenación detallada en el propio plan (sector SUB-CC- 6.11 y sector (SUB-CC.9.2.1); b) suelo urbanizable en ejecución (SUB-EE); c) suelo urbanizable con condiciones (SUB-CC), pero cuya ordenación detallada exige la aprobación de un Plan Parcial como planeamiento de desarrollo; y d) suelo urbanizable sin condiciones (SUB-SC), que requiere previamente la modificación del Plan General y después un Plan Parcial que lo desarrolle, recoge en el fundamento cuarto de la Sentencia su interpretación del art. 7.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (TRLCI, en adelante), concluyendo que 'sólo pueden considerarse urbanos a efectos catastrales los inmuebles considerados en el Plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada'.*

"*Asimismo, el Tribunal aduce, como elemento de refuerzo de su interpretación, los criterios establecidos para la determinación de las situaciones de suelo rural y urbanizado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio (TRLS, en adelante), cuyo art. 12-2 b) dispone que están en situación de suelo rural 'el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanístico prevean o no permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización'.*

"*La argumentación dada en su Fundamento de Derecho Cuarto fue la siguiente:*

"'*CUARTO: Pues bien, ahora ya estamos en disposición de volver al artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que entiende por suelo de naturaleza urbana a los efectos que ahora nos interesan, entre otros, los* terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

" *'Este precepto considera como* urbanos *dos clases de terrenos clasificados por el Planeamiento General como urbanizables. El primer grupo lo forman aquellos que* estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados*. El problema es determinar si el precepto se refiere a la simple inclusión dentro del perímetro geográfico de los sectores que a modo* indicativo *deben determinar los Planes Generales Municipales como uno de los aspectos de determinación de la ordenación estructural,* ex *artículo 25.3 del Reglamento (tesis en la que podría encuadrarse la resolución impugnada) o, por el contrario, se está refiriendo a aquellos terrenos clasificados como urbanizables para los que el PGOU de Badajoz establece, directamente, su ordenación detallada, de tal forma que, como indica el artículo 70.2 de la LSOTEX, sea posible sobre ellos la actividad de ejecución SIN NECESIDAD DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO. Si se sigue la primera tesis, todo el suelo clasificado como urbanizable por el PGOU de Badajoz sería* urbano *a efectos catastrales, pues todo él está sectorizado, independientemente de que tenga o no condiciones para su desarrollo (tanto el SUB-CC como el SUB-SC), según hemos visto al transcribir sus normas urbanísticas. Si optamos por la segunda interpretación, sólo los terrenos incluidos en dos Sectores (SECTOR SUB-CC-6.1-1 y SECTOR SUB-CC-9.2-1) serían* urbanos*, pues sobre ellos, exclusivamente, el PGOU establece directamente su ordenación detallada, mientras que el resto dependen de la previa aprobación de un Plan Parcial (para el suelo urbanizable con condiciones) o, incluso, de una modificación del propio Plan General (suelo urbanizable sin condiciones).*

" *'El segundo grupo presenta menores problemas, pues se refiere a aquellos suelos urbanizables que pasan a ser* urbanos*, a efectos catastrales, una vez que se aprueba el Plan Parcial que establece su ordenación detallada (bien como instrumento independiente o bien formando parte de un Programa de Ejecución). En este grupo se encuentran actualmente los SUB-CC (excepto los dos Sectores mencionados anteriormente) y los SUB-SC.*

" *'Pues bien, a juicio de la Sala, una interpretación lógica y sistemática del artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004 lleva a la conclusión de que sólo pueden considerarse bienes* urbanos*, a efectos catastrales, los inmuebles considerados por el Plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada. En efecto, si fuera suficiente con la simple inclusión en el perímetro geométrico de sectores de desarrollo en el suelo urbanizable,* ex *artículo 25 del Reglamento (como propone la resolución impugnada), sería completamente innecesaria la mención a* los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo*, tal y como previene la normativa catastral, pues todos los inmuebles clasificados de urbanizables serían* urbanos*, a efectos catastrales, por la simple consideración de tales en el Plan General, incluso los urbanizables sin condiciones (SUB-SC) que precisan para su ejecución hasta la propia modificación del Plan General, lo que no tiene sentido alguno.*

" *'En apoyo de este planteamiento podemos traer a colación la STSJ de Madrid de 27/09/2012, Rec. 536/2012 que razona que:* La STS de fecha 26-2-2010, que reproduce el criterio de la STS 26-2-2009, Rec. 63/2007 EDJ 2009/32199, interpreta el Art. 7.2 de la Ley del Catastro, estableciendo que para considerar la naturaleza urbana de los terrenos es preciso que éstos se hallen sectorizados dentro del Suelo Urbanizable Programado y sometidos a un Plan de Actuación ya que no todas las fincas en el ámbito territorial de un municipio están sujetas a este Impuesto, que tiene como soporte los solares o el suelo urbano o el urbanizable programado o el que vaya adquiriendo esta última condición con arreglo a las normas urbanísticas, incluidas las contenidas en los Planes de Ordenación*.*

" *'Coadyuva a nuestra decisión la incoherencia que supone la tesis de la Administración, si tenemos en cuenta que según la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008)* está en situación de suelo rural: b) Es suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización *(artículo 12.2).*

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

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

" *'b) El suelo urbanizable en ejecución (SUB-EE).*

" *'No es* urbano *el resto del suelo urbanizable, por exigir para su desarrollo un Plan Parcial o un Programa*

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

de Ejecución y, por tanto, no puede considerarse sectorizado o delimitado.

"*'Y como el terreno objeto de nuestro recurso está clasificado como suelo urbanizable con condiciones SUB-CC-9.1-3 en el PGOU, según el informe pericial, no puede entenderse como urbana a los efectos de la legislación catastral, lo que lleva a la estimación del recurso, sin necesidad de analizar el resto de argumentos impugnatorios contenidos en la demanda.'.*"

La STS, en el fonament de dret quart, pàgina 22, torna a recordar, més succintament, les conclusions dels jutges *a quo*:

"*[…] Concluye la Sala de instancia, examinando la aplicación al supuesto que enjuicia de ese concreto precepto: en primer lugar, que ha de acudirse a la legislación urbanística para integrar su contenido, a los efectos de calificar catastralmente un terreno como suelo urbano o como suelo rústico; en segundo lugar, que un terreno precisa, en todo caso, la aprobación del correspondiente instrumento urbanístico de desarrollo para poder alcanzar la condición de suelo urbano, por lo que debe reputarse catastralmente como suelo rústico mientras no se apruebe dicho instrumento, aunque se trate de un suelo delimitado o sectorizado por el planeamiento urbanístico general, y en tercer y último lugar, que no es coherente interpretar que el suelo urbanizado delimitado o sectorizado en el planeamiento general tiene la consideración catastral de suelo urbano, aunque no se haya aprobado el instrumento urbanístico de desarrollo, cuando el artículo 12.2, letra b), del TRLS, considera que está en situación de suelo rural, aquel 'suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización'.*"

Cal recordar que, davant la dita Sentència, l'advocat de l'Estat interposa recurs de cassació en interès de la llei, pel fet de considerar que la doctrina que assenta sobre la interpretació de l'article 7.2.b) del TRLCI és greument danyosa per a l'interès general i errònia, sol·licitant que es fixi la doctrina legal següent:

"*El artículo 7.2, b) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario no exige, a efectos de la consideración como suelo de naturaleza urbana del suelo urbanizable incluido en sectores o ámbitos espaciales delimitados, la aprobación de un instrumento urbanístico que determine su ordenación detallada*."

4.2. Després d'això, la STS, en el fonament de dret primer, comença a analitzar, ja que en cas contrari el que escauria seria la inadmissibilitat del recurs, tal com havia adduït la part recorreguda, si es donen els requisits establerts per a la viabilitat del recurs d'interès de la llei entaulat, és a dir, que la Sentencia dictada "*es gravemente dañosa para el interés general y además claramente errónea y no ajustada a derecho*", i conclou en el fonament de dret següent, pàgina 13, que "*No podemos aceptar la inadmisibilidad planteada por la representación de la F. H. de P. R., D. B. de A., toda vez que el recurso está referido a la interpretación del art. 7.2 b) del TRLCI, no sobre una normativa autonómica o local como aduce dicha parte, y la concurrencia del grave daño a los intereses generales se encuentra debidamente justificada, a juicio de la Sala, ante los diversos factores a que se refiere la Abogacía del Estado, en su escrito de interposición, tales como el importante número de ponencias de valores totales y parciales afectadas, la importancia de la cuantía de las variaciones del valor catastral de los inmuebles, el número de procesos administrativos existentes sobre la misma materia y sentencia ya dictadas. Datos todos ellos que no han sido desvirtuados por la contraparte, y que permiten estimar razonablemente, como mantiene el Ministerio Fiscal, que la repercusión económica puede ser importante, asi como probable la repetición de litigios como el presente, lo que hace necesaria una doctrina uniforme sobre esta materia, al objeto de evitar un tratamiento desigual en los distintos lugares del territorio en la aplicación del art. 7.2 b) del TRLCI.*"

4.3. I un cop centrada ja la qüestió, la Sentència descriu, en el fonament de dret tercer, l'evolució normativa produïda en la regulació de l'IBI i la nova Llei del cadastre, així com la relació entre els valors que conté la legislació urbanística i els cadastrals, amb especial incidència en la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, el text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, i la seva modificació per la Llei 8/2013, de 26 de juny; així com en l'article 7.2 del text refós de la Llei del cadastre modificat per la Llei 36/2006, de 29 de novembre, amb l'explicació parlamentària de la modificació del paràgraf b) de l'article 7.2, norma que és la que motiva la interposició del recurs de cassació esmentat. Atès que la dita evolució és de ple interès a fi d'assolir les conclusions que sustenta la decisió de l'Alt Tribunal, hi reproduirem tot seguit el dit fonament de dret:

"*TERCERO.- Rechazado el óbice procesal, procede entrar a examinar el fondo del recurso, siendo preciso recordar, ante todo, la evolución normativa que ha tenido esta materia.*

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

"*I.- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la nueva Ley del Catastro Inmobiliario.*

"*Comenzaremos precisando que la Ley 51/2002 de 27 de Diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, supuso una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al hacer desaparecer la materia catastral de la misma, que pasó a la normativa reguladora de la institución catastral, lo que dio lugar a la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.*

"*Por lo que respecta al hecho imponible de ese impuesto, el artículo 62, aparte de establecer sobre qué bienes inmuebles va a recaer el tributo, remite en cuanto a la definición de los mismos a las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.*

"*La definición catastral se recogió en el artículo 2 de la Ley del Catastro Inmobiliario, cuyo apartado 1 estableció:*

"*'A los exclusivos efectos catastrales, tiene la consideración de bien inmueble, la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios pro indiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble'*

"*Por otra parte, la naturaleza del suelo dependía de las determinaciones del planeamiento urbanistico al señalar el apartado 4 que:*

"*'Se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano, el que de conformidad con la disposición adicional segunda de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, tenga la consideración de urbanizable y el que reúne las características contenidas en el artículo 8 de la citada ley. Tendrán la misma consideración aquellos suelos en los que puedan ejercerse facultades urbanísticas equivalentes a las anteriores según la legislación autonómica.*

"*'Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales'*

"*Estas reformas hicieron necesaria la aprobación de los textos refundidos actualmente vigentes en materia catastral y de hacienda local. Concretamente, se promulgaron tanto el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobililario, como el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprobaba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

"*II Relación entre los valores contenidos en la legislación urbanística y los catastrales.*

"*El legislador del IBI había distinguido entre el suelo y las construcciones.*

"*El art. 62.a) de la LRHL contemplaba los criterios para calificar el suelo considerando los inmuebles de naturaleza urbana, a efectos del impuesto, siguiendo los conceptos urbanísticos.*

"*En primer lugar, pertenecían a esta clase de inmuebles el suelo urbano, el susceptible de urbanización; el urbanizable programado, y el urbanizable no programado, desde el momento en que se aprobase el correspondiente programa de actuación urbanística. Se trataba de categorías conocidas y exhaustivamente reguladas por las normas urbanísticas, concretamente por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Bastaba, por tanto, que los inmuebles estuviesen así clasificados por el correspondiente instrumento urbanístico para que automáticamente quedasen adscritos a los bienes de naturaleza urbana.*

"*En los municipios con plan general, era éste el que determinaba la ubicación del suelo urbano, el urbanizable programado y no programado y el no urbanizable. Dicho plan regulaba pormenorizadamente el suelo urbano, pero no así el urbanizable programado, que exigía un plan parcial previo, que efectuase aquella concreción. La programación ulterior del suelo que inicialmente se calificaba por el Plan General como urbanizable no programado se canalizaba mediante los Programas de Actuación Urbanística. Hasta que no se llevase a cabo un programa de esta clase, el suelo urbanizable no programado conservaba las mismas limitaciones que el suelo no urbanizable (art. 18.1 del TRLS).*

"*La siguiente normativa urbanística vino constituida por la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones.*

"*El artículo 8 recogía una noción de suelo urbano, señalando 'que tendrán tal condición de suelo urbano, a los efectos de dicha ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características establecidas por la legislación urbanística; b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo'.*

"*Por otra parte, diferenciaba dos tipos de suelo urbanizable; aquél cuyos ámbitos se encontraban delimitados por el planeamiento general o se hubieran establecido las condiciones para su desarrollo (art. 16.1), y aquél otro que no se encontrara en esta situación.*

"*La definición del suelo urbano sirvió como base para lo establecido en el art. 7.2 del TRLCI, en su redacción original,,al indicarse en él que se entendía por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano; los terrenos que tuviesen la consideración de urbanizables según el planeamiento y estuviesen incluidos en sectores, así como el resto del suelo clasificado como urbanizable a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrollase, y el que reuniese las características contenidas en el art. 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, teniendo la misma consideración aquellos suelos en los que pudiesen ejercerse facultades urbanísticas equivalentes a los anteriores según la legislación autonómica, concluyendo que se exceptuaba de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integrase los bienes inmuebles de características especiales.*

"*III La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.*

"*Sin embargo, en el Proyecto de Ley del Suelo, aprobado por el Consejo de Ministros celebrado el 14 de Julio de 2006, se suprimió la definición de suelo urbano recogida en el citado art. 8 de la Ley 6/1998, a la que expresamente deroga, prescindiéndose en dicho Proyecto de tal noción, al indicarse en su art. 12 que todo el suelo se encuentra, a los efectos de dicha nueva ley, en una de las situaciones de suelo rural o de suelo urbanizado.*

"*Este proyecto de Ley dio lugar a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, que deroga la Ley 6/1998 de 13 de abril (en la actualidad hay que estar a su Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio).*

"*La nueva Ley, de un lado, eliminó la anterior distinción de tres clases de suelo, urbano, urbanizable y no urbanizable existentes, reduciendo la tipología de suelo a dos, el que está en situación de urbanizado y el que está en situación de rural; y de otro lado, modifica el método para valorar el suelo en función de esa situación física del terreno, con lo que se elimina la consideración de las expectativas que se deriven de los procesos urbanísticos que estén o puedan estar en curso.*

"*Pese a su denominación, no se trata de una ley urbanística, sino, como señala su artículo 1, de una ley encaminada a regular las condicio básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo.*

"*De esta forma su art. 12 regula las situaciones básicas del suelo señalando lo siguiente:*

"*'1. Todo suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*

"*'2. Está en la situación de suelo rural.*

"*'a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir como mínimo los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevean la legislación de ordenación territorial o urbanística.*

"*'b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.*

"*'3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.*

"*'Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural.'*

"*El apartado tercero, a su vez, fue modificado por la disposición adicional final 12.7 de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, que además añade el apartado 4º, de la siguiente forma:*

"*'Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y*

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

" 'a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación

" 'b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará por si mismo, su consideración como suelo urbanizado.

" 'c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios actos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

" '4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.'

"IV Modificación del artículo 7.2 del TRLCI por la Ley 36/2006, de 29 de noviembre

"El TRLCI establece las clases de suelo a efectos catastrales y distingue tres clases de bienes inmuebles, urbanos, rústicos y de características especiales.

"El artículo 7 considera, en su apartado 1, que el carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza del suelo, precisando, en su apartado 2, lo que ha de entenderse por suelo de naturaleza urbana.

"La Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal, dio nueva redacción al apartado 2 del artículo 7 del TRLCI, así como a la disposición segunda de la Ley 6/1998, de 13 de abril, estableciendo que:

" 'Se entiende por suelo de naturaleza urbana.

" 'a) El clasificado o definido por el planeamiento como urbano, urbanizado o equivalente.

" 'b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de 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.

" 'c) El integrado de forma efectiva en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

" 'd) El ocupado por los núcleos o asentamientos aislados, en su caso, del núcleo principal cualquiera que sea el hábitat en el que se localicen y con independencia del grado de concentración de edificaciones.

" 'e) El suelo ya transformado por contar con los servicios urbanos establecidos para la legislación urbanística o, en su defecto, por disponer de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.

" 'f) El que esté consolidado por la edificación, en la forma y con las características que establezca la normativa urbanística.

" 'Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.'

"La modificación fue como consecuencia de la presentación en el Senado de la enmienda nº 153, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, que aparece justificada porque con ella 'se dotan de mayor claridad y autonomía a los criterios para la clasificación de inmuebles a estos efectos, facilitando su interpretación ante la diversificación de las denominaciones del suelo y de sus clases ya vigentes o que se aprueben en el futuro por las normativas autonómicas. Para ello se establece una conceptuación del suelo que, partiendo de los términos jurídicos acuñados y expresiones de determinadas situaciones legales en las que se encuentra, desciende hasta la identificación de las características fácticas, físicas o urbanísticas que permiten clasificar como urbano un suelo en el que, de hecho, se reúnen las circunstancias que la propia norma recoge, lo que resulta igualmente coherente con la supresión, en el Proyecto de Ley del Suelo, aprobado por el Consejo de Ministros celebrado el 14 de Julio de 2006, de la definición hasta ahora recogida en el artículo 8 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, todo lo cual se proyecta, tanto para la Administración como para los contribuyentes en una mayor certidumbre en el conjunto de circunstancias que recaen sobre

los inmuebles así como sobre sus rendimientos o su transmisión'."

Alguns comentaris sobre això: la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, hi va introduir dues modificacions fonamentals. La primera consisteix a reduir els tipus de sòl únicament a dos: urbanitzat (els solars) i rural (els altres). D'aquesta manera, s'eliminen els històrics sòls urbanitzables. La segona innovació és que estableix que en les valoracions dels sòls rurals s'ha d'atendre al que hi ha, no al que el Pla diu que hi pot arribar a haver. Amb això, s'elimina la consideració de les expectatives que es derivin de processos urbanístics que estiguin o puguin estar en curs.

Pel que fa a la primera de les innovacions, aquesta, en principi, no s'ajusta al que estableix la Llei del cadastre, per la qual cosa, pel que fa a la classificació dels béns, calia adaptar-la a la nova Llei de sòl. La classificació antiga seguiria tenint vigència als municipis que no haguessin adaptat el planejament a la nova normativa urbanística, pel que estem davant d'una adaptació que es realitzarà de manera gradual, perquè, si bé la nova Llei de sòl va derogar l'antiga, no va fer el mateix amb el text refós de 2004.

La disposició final segona de la Llei 8/2007 autoritzava el Govern a elaborar un text refós, que va ser aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, que va derogar i substituir aquella Llei. Actualment és aquest text refós la principal norma estatal en matèria de sòl.

L'actual text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2008 distingeix dues situacions bàsiques de sòl: el rural i l'urbanitzat. El sòl rural té un contingut molt ampli que abasta tot tipus de sòl encara no transformat per la urbanització, mentre que el sòl urbanitzat inclou només el que ja estigui integrat a la trama urbanística i aquell en què l'execució urbanística sigui una realitat, no una expectativa més o menys pròxima. Segueix havent-hi, doncs, un règim general de la utilització del sòl al marge de la lògica del que és urbà (el sòl en la situació de rural, que es correspon amb el de la classe urbanística de no urbanitzable o rústic, així com, si és el cas, amb el de la categoria de sòl urbanitzable pendent d'urbanització) i un règim d'utilització general del sòl immers en la lògica de l'urbà (el sòl en la situació d'urbanitzat, que es correspon amb el de la classe d'urbà), amb el complement del règim de l'activitat de transformació urbanitzadora, que desplaça -a la superfície afectada per la urbanització i mentre dura aquesta- el règim d'utilització del sòl rural, enervant-ne l'eficàcia i, per tant, l'aplicació (règim que correspon, així, amb l'urbanístic de la classe de sòl urbanitzable durant la urbanització).

Fins i tot a risc de simplificar, pot ser convenient relacionar aquestes situacions amb les classificacions tradicionals del sòl, per tal de donar més claredat a la matèria. A tenor de l'article 12.2, dins del sòl rural es poden incloure el no urbanitzable i l'urbanitzable, amb independència que estigui sectoritzat o delimitat. Integraria el sòl urbanitzat el que és urbà perquè reuneix els requisits per ser-ho (accés rodat, subministrament elèctric, abastament i evacuació d'aigües), és a dir, el que constitueix l'anomenat sòl urbà consolidat. La configuració dual de les situacions bàsiques del sòl no és intranscendent i casual, sinó rellevant i feta d'intent. En efecte, el fet de preveure únicament dues situacions respon a la nova filosofia que inspira el text refós, que suposa un canvi profund respecte de la normativa estatal precedent. És la situació efectiva del sòl, i no la seva classificació o qualificació per la legislació autonòmica, rellevant a efectes de la seva valoració, per la qual cosa no s'han de tenir en compte -amb alguna matisació- els aspectes urbanístics quan els planejaments no estiguin executats o en curs d'execució. En aquest sentit, l'article 23.2 del text refós assenyala respecte de la valoració del sòl rural que: "En cap dels casos que preveu l'apartat anterior es poden considerar expectatives derivades de l'assignació d'edificabilitats i usos per l'ordenació territorial o urbanística que no hagin estat encara plenament realitzats", i és que les expectatives urbanístiques només seran rellevants per determinar el valor de l'immoble al sòl urbanitzat, havent-ne de prescindir per valorar el sòl rural. Per tant, es prescindirà d'aquelles expectatives no només per valorar el sòl rústic i l'urbanitzable no delimitat, sinó també quan es valori el sòl urbanitzable delimitat o sectoritzat, que per al text refós també forma part del sòl rural. És subjacent a aquest plantejament la idea que la previsió d'edificabilitat per l'ordenació territorial o urbanística no s'integra en el contingut del dret de propietat del sòl, ja que "La patrimonialització de l'edificabilitat es produeix únicament amb la seva realització efectiva" (article 7.2 del text refós).

Hem parlat d'ordres diferents: un de dual i regulat per l'Estat, referent a les situacions bàsiques de sòl, i un altre que entronca amb la classificació del sòl i que preveuen les lleis autonòmiques de manera diferent, encara que mantenint una cultura comuna i sense obviar la

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

realitat material a la qual estan subjectes. Doncs bé, a les regles que integren aquests dos plans cal afegir les que serveixen per classificar els béns immobles a efectes del cadastre. Es tracta d'uns criteris propis que no coincideixen plenament amb els anteriors i que poden, per tant, donar resultats diferents, la qual cosa no significaria, en principi, com després precisa la STS, que s'hagin d'aplicar prescindint del que disposen les normes urbanístiques, ja que aquestes ajuden a precisar millor determinats conceptes utilitzats pels criteris cadastrals, que a més, expressament, es remeten en alguna ocasió a aquelles normes. En aquest últim cas, la legislació aplicable serà la pròpia de la comunitat autònoma en què es va situar l'immoble.

4.4. I un cop exposada aquesta evolució normativa, el Tribunal Suprem, després de fer referència a la classificació que efectua l'apartat dos de l'article 7 del text refós de la Llei del cadastre, situa el problema enjudiciat en els terrenys susceptibles de ser urbanitzats, concepte omnicomprensiu per al Tribunal, ja que engloba tots els casos que descriu la lletra b) del mateix. I així declara:

1) Que el legislador estatal no precisa què s'entén per sòl urbanitzable ni per sòl sectoritzat. I acudint a la definició continguda en el Diccionari de la Reial Acadèmia, que defineix el terme urbanitzable com "que es pot urbanitzar", la Sentència assenyala que cal acudir a la legislació de les comunitats autònomes, en ser aquestes les competents en matèria de planejament urbanístic i d'ordenació del territori, sense perjudici, naturalment, de la potestat dels ajuntaments, mitjançant els diferents instruments urbanístics i en el marc de la legislació autonòmica corresponent, per desenvolupar i preveure les transformacions urbanes. I en referir-se a aquestes normes pel que fa a la denominació dels terrenys urbanitzables, indica que hi ha denominacions diverses: algunes lleis autonòmiques distingeixen entre sòl urbanitzable sectoritzat i sòl urbanitzable no sectoritzat; d'altres entre sòl urbanitzable delimitat i sòl urbanitzable no delimitat; d'altres entre sòl urbanitzable prioritzat i sòl urbanitzable no prioritzat; d'altres, en fi, entre sòl urbanitzable programat i sòl urbanitzable no programat.

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

2) En aquesta última línia, afirma el Tribunal, "*se encuentra la Ley del Suelo y de Ordenación del Territorio de Extremadura, al distinguir dentro del suelo urbanizable entre suelo urbanizable con condiciones y suelo urbanizable sin condiciones, siendo el primero el integrado por los terrenos a los que el plan general considera debe asignarse condiciones concretas para su posible desarrollo en los dos primeros quinquenios de ejecución del mismo, dependiendo el desarrollo del plan parcial; estando integrado el urbanizable sin condiciones por los terrenos reservados para su posterior incorporación al proceso urbanizador previo análisis y constatación fehaciente de su necesidad, por lo que la incorporación al proceso urbanístico deberá establecerse en la revisión del programa de actuación que significa la incorporación al suelo urbanizable con condiciones*". Recordem que el terreny de les actuacions estava classificat com a sòl urbanitzable amb condicions, i que segons la part recorreguda no estava desenvolupat, així com que el desenvolupament urbanístic no es podia iniciar abans de 10 anys.

3) I després d'interpretar que el legislador estatal, en l'article 7.2.b) controvertit, ha utilitzat una fórmula àmplia per recollir tots els supòsits possibles que, amb independència de la terminologia urbanística concreta, puguin englobar aquesta classe d'immobles, rebutja la tesi defensada per l'advocat de l'Estat que tot el sòl urbanitzable sectoritzat o delimitat pel planejament general té *per se* la consideració cadastral de sòl urbà, sense distingir si es troba ordenat o no ordenat, i que l'article 7 només exclou d'aquesta consideració l'urbanitzable no sectoritzat sense instrument urbanístic aprovat que estableixi les determinacions per al seu desenvolupament.

Al contrari, entén la STS que "*el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores trámites de ordenación, de aquel otro que, aunque sectorizado, carece de tal pro-*

Quaderns de Dret Local (QDL)
ISSN: 1695-8438, núm. 35, juny de 2014, p. 233-249
Fundació Democràcia i Govern Local

gramación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la Sentencia recurrida, el carácter de rústico".

Si no s'acceptés aquesta interpretació, precisa el tribunal, no tindria "*sentido el último inciso del precepto, cuando dice que 'los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo', porque este momento no puede ser el momento de sectorización o delimitación del terreno urbanizable, si éste se disocia del momento de aprobación del instrumento urbanístico de desarrollo*".

4) Quant a la regulació de la matèria, tant per la legislació cadastral com per la normativa urbanística, la STS declara:

a) Que el mateix text refós, "*aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, afirma en su Exposición de Motivos que el Catastro es un órgano de naturaleza tributaria, siendo su razón de ser la de servir para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública*", segons ha reconegut "*el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en la que refleja que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda General del artículo 149.1.14 de la Constitución, y que la información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos*".

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

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

Aquestes conclusions són, segons la nostra opinió, el punt central de la Sentència, més encara quan aquesta, en el fonament de dret setè, pàgina 26, declara que "*si se desconectan completamente ambas normativas nos podemos encontrar con valores muy diferentes, consecuencia de métodos de valoración distintos, de suerte que un mismo bien inmueble tenga un valor sustancialmente distinto según el sector normativo de que se trate, fiscal o urbanístico, no siendo fácil justificar que a efectos fiscales se otorgue al inmueble un valor muy superior al que deriva del TRLS, obligando al contribuyente a soportar en diversos tributos una carga fiscal superior, mientras que resulta comparativamente infravalorado a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial*".

En el mateix sentit, la STS hi afegeix, en el citat fonament, pàgines 26 i 27, que, "*como para calcular el valor catastral se debe tomar como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso aquel pueda superar a este último (art. 23.2 del TRLCI) si las ponencias de valores no reconocen la realidad urbanística, podríamos encontrarnos con inmuebles urbanizables sectorizados no ordenados con valor catastral superior al del mercado, con posible vulneración del principio de capacidad económica, que no permite valorar tributariamente un inmueble por encima de su valor de mercado, porque se estaría gravando una riqueza ficticia o inexistente*".

4.5. De tot això, hi conclou el TS, en el mateix fonament, pàgina 26, que com que les comunitats autònomes poden precisar la noció de sòl urbanitzable en els àmbits territorials respectius, i els ajuntaments són competents per emprendre les requalificacions que considerin necessàries, "*la homogeneidad en la hermeneútica de los designios del artículo 7 del TRLCI exige acudir, en caso de duda, a los criterios dimanantes del TRLS, evitando las incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica*".

Se citen les sentències del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març, en ocasió de la inconstitucio-

nalitat plantejada respecte al text refós de la Llei de sòl de 1992, i 164/2001, d'11 de juliol, en ocasió de la inconstitucionalitat plantejada enfront de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre règim del sòl i valoracions, ressenyant que "*el derecho fundamental de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución se conforma por su régimen jurídico y el régimen de valoración del suelo, y que tales condiciones son las reguladas en la Ley del suelo estatal, ejerciendo dicha norma una vinculación respecto del resto de normas que inciden, de uno u otro modo, en ciertos aspectos de la propiedad del suelo*".

En conseqüència, el Tribunal Suprem declara no procedent el recurs de cassació en interès de la llei interposat per l'advocat de l'Estat contra la Sentència de 26 de març de 2013 de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura.

Com havíem assenyalat abans, la Sentència permet posar fi a la possible asimetria entre la legislació cadastral i la legislació urbanística, amb vista a aconseguir resultats coordinats entre ambdues no només pel que fa a la classificació del sòl, sinó fins i tot pel que fa als efectes de determinar-ne el valor, tant cadastral com urbanístic i expropiatori. Reiterem la nostra opinió que aquesta Sentència és d'una transcendència enorme tant per als particulars, als qui resol una qüestió d'estricta justícia, com per a les administracions públiques, en resoldre una qüestió que en definitiva afecta el dret de propietat de tots nosaltres.

Bibliografia

Alcázar Montero, Raquel, "El suelo urbanizable. Aspectos a considerar en el ámbito del Catastro Inmobiliario", *Catastro*, desembre 2013.

Desdentado Daroca, Eva, "Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico", *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Urbanismo y Vivienda*, Editorial Reus, 2008.

García-Moncó, Alfonso M., "La nueva Ley del Suelo y las valoraciones fiscales", *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Urbanismo y vivienda*, Editorial Reus, 2008.

Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, tercera edición, Tirant lo Blanch, València, 2012.

Yáñez & Gili, Abogados, "Alteración de la naturaleza de los terrenos en el catastro tras la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, y el Texto Refundido: Efectos sobre el IBI", *Actualidad Jurídica*. ■