

R. CASACION núm.: 1903/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

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

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Segunda**  
**Sentencia núm. 276/2020**

Excmos. Sres.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 26 de febrero de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 1903/2018, promovido por el Ayuntamiento de Vitoria, representado por la procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Paloma Solera Lama, bajo la dirección de letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada el 5 de diciembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria, recaída en el recurso 47/2017.

Comparece como parte recurrida Promociones Erdialde, S.A., representada por el procurador D. Javier del Amo Artés, asistida del letrado D. Rafael Bárbara Gutiérrez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de casación se interpuso por el Ayuntamiento de Vitoria contra la sentencia 329/2017, de cinco de diciembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo núm. 47/2017 formulado por Promociones Erdialde, S.A., frente a la resolución de fecha 19 de diciembre de 2016, del Organismo Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Vitoria, desestimatoria de la reclamación instada contra la liquidación correspondiente al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana [«IIVTNU»] por la transmisión de unos inmuebles sitos en la calle Fueros núm. 14-A, de Vitoria.

**SEGUNDO.-** La Sala de instancia, en lo aquí interesa, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

«TERCERO.- A la vista de las posiciones de las partes, y conforme al escrito de interposición de la presente demanda cabe apreciar que la pretensión original de la recurrente se refiere al cálculo realizado en la liquidación conforme al antes mencionado método residual, es decir, la aplicación del valor catastral del inmueble transmitido que, a su juicio, no puede exceder del 15 % del valor total del inmueble.

[...]

Sin embargo, lo que efectivamente puede considerarse que falta en el presente caso es una ponencia válida, en el sentido de guardar esa presunción de validez que permite tenerla como los valores actuales a ser contemplados, y ello puesto que el art. 11.8 de la misma Norma Foral señala que la ponencia de valores se revisará cada ocho años, esto es que la ponencia que el Ayuntamiento aplica a la liquidación recurrida, debía haber sido objeto de revisión para el año 2012. La recurrente solicita la aplicación retroactiva de la ponencia aprobada en el año 2016, y no resulta descabellada dicha petición, puesto que contando con que en el momento del devengo, esto es, en el momento de la transmisión de la propiedad del terreno en el año 2015, la ponencia aplicada habría de presumirse desactualizada, mientras que la ponencia

aprobada en el año 2016 resulta más próxima en el tiempo al momento del devengo, debiendo además, haber existido dicha ponencia desde el año 2012.

Esto justificaría la pretensión de la recurrente relativa a la aplicación retroactiva de la ponencia de 2016, a los efectos de realizar el cálculo de las liquidaciones. Es cierto que el art. 12 dispone que: "1.- Los valores catastrales se modificarán por la Diputación Foral de Álava, de oficio o a instancia del Ayuntamiento correspondiente, cuando el planeamiento urbanístico u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre aquéllos y los valores de mercado de los bienes inmuebles situados en el término municipal o en alguna o varias zonas del mismo.

2.- Tal modificación requerirá inexcusablemente la elaboración de nuevas Ponencias de Valores en los términos previstos en el artículo anterior, sin necesidad de proceder a una nueva delimitación del suelo de naturaleza urbana."

Sin embargo, también resulta imperativa la revisión cada ocho años, con lo cual las posibilidades son, o bien enfrentar la nulidad de la liquidación por la falta de una ponencia en vigor (que considero que sería el supuesto de la falta de aprobación de una nueva en todo caso), o la posible aplicación retroactiva de la ponencia más actualizada en relación con el momento del devengo, que además resulta más favorable para el administrado.

Efectivamente se exige que la modificación de los valores deba hacerse a través de la elaboración de una nueva ponencia de valores, pero en el caso que nos ocupa la modificación ya se ha producido, de forma extemporánea, y se contempla la posibilidad de la aplicación de la nueva ponencia. Esto no supone una impugnación de los valores catastrales previstos en la ponencia, sino la consideración de que quepa proceder a la aplicación retroactiva de una nueva ponencia de valores catastrales (cuyos valores tampoco serían impugnables) a la vista del incumplimiento de la obligación de revisión a los ocho años, y dado que no existe ningún otro elemento de actualización de los valores previstos, añadiendo que esa falta de actualización supone además un perjuicio para el administrado.

La recurrente cita en la demanda lo afirmado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) en la Sentencia núm. 1047/2012 de 31 octubre. JT 2012\1456, que dispone lo que sigue:

"- <<Y, aún más, retroactividad que ha sido admitida, y en esto acierta la parte recurrente, por la STSJ de Cataluña de 23 marzo 2006 (JT 2006, 1221) al decir que "La Administración procedió a la rectificación del valor catastral como consecuencia de un error de hecho, postulando la parte recurrente que a efectos de la liquidación de la plusvalía, generada como consecuencia de la transmisión de parte de la finca, no puede tenerse en consideración el valor catastral erróneo en la liquidación, sino que el valor catastral modificado, debe retrotraerse a las liquidaciones municipales de plusvalía del año 2002. Frente a dicha pretensión, la Sentencia de instancia parte del valor que a efectos del IBI poseía la finca en el momento de su transmisión, valor que ascendía a 1.706.300,89 euros, apuntando la improcedencia de aplicar el valor, fijado por la Gerencia Regional del Catastro en la medida que el mismo tendría efectos únicamente a partir del año 2003. No puede compartir la Sala

dicha argumentación. En primer término debe significarse que de mantenerse la tesis de la Administración, avalada por la sentencia apelada, estaríamos aplicando una valoración catastral incorrecta a los efectos de practicar la liquidación por plusvalía en el año 2002. Se ha constatado la existencia de un error en cuanto a la valoración catastral, produciéndose la rectificación de la misma si bien solamente con efectos del año 2003, sin que la Administración pueda justificar que la valoración catastral del año 2002, empleada a los efectos de la liquidación de la plusvalía, fuese correcta. Pero es que además, como bien pone de manifiesto la apelante no cabe considerar que las liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana fuese firmes y consentidas, en la medida que han sido impugnadas por la parte recurrente, precisamente sobre la base de una inadecuada aplicación de la valoración catastral para el año 2002. En consecuencia, cabe admitir la tesis patrocinada por la parte recurrente sobre la base del artº 57, 3 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que versa sobre la posibilidad excepcional de otorgar eficacia retroactiva a los actos administrativos cuando produzcan efectos favorables al interesado, en la medida que el supuesto de hecho necesario para ello, existía ya en la fecha a la que se retrotrae la eficacia del acto, sin que quepa atisbar lesión de derechos e interés legítimo de otras personas. Obviamente se comparte que el error en la valoración catastral mantenida por la Administración no puede perjudicar en absoluto al contribuyente, máxime en el caso en el que el mismo a través de los correspondientes recursos administrativos... ha mantenido la incorrección de la liquidación sobre la improcedencia de la valoración catastral, improcedencia que, ha sido confirmada por la propia Gerencia del Catastro, con una ostensible disminución del valor catastral...">>"

El supuesto que se analiza en dicha sentencia se refiere a una rectificación de error en la valoración con efectos a partir de una fecha pero que se considera válidamente aplicada con carácter retroactivo. En el caso que nos ocupa, no cabe hablar de error en sentido estricto, pero no cabe duda de que la pérdida de vigencia de la ponencia catastral, ha de ser considerada como una automática desactualización, de modo que la nueva valoración debería ser susceptible de aplicación retroactiva, al momento en el que la anterior perdió su vigencia.

Recuperando la STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso, Sección Primera, de 18/07/2016, Sentencia 764/2016, Recurso 20/2016, transcrita parcialmente antes, se observa que existe un problema en cuanto a la admisibilidad de la impugnación de los valores, pero se diferencia esa cuestión de la vigencia de los mismos en el momento del momento del devengo.

Por ello considero acertada la pretensión subsidiaria de la recurrente de forma parcial, esto es procediendo realizar un cálculo tanto de la existencia de incremento patrimonial, como de la liquidación en la forma en la que el Ayuntamiento la ha realizado, y no a través del método residual como pretende la demandante, pero usando los valores de la ponencia aprobada en el año 2016, procediendo anular la resolución recurrida para que se proceda al dictado de una nueva resolución, en los términos mencionados.

Esto implica la estimación parcial del recurso, en el sentido de que se proceda a la anulación de la liquidación llevada a cabo, condenando a la administración a devolver las cantidades

abonadas por el recurrente con el interés correspondiente y debiendo en su caso proceder la administración (salvo que concurra prescripción), al dictado de una nueva resolución con aplicación del Acuerdo 158/2016, del Consejo de Diputados de 22 de marzo, que aprueba definitivamente la Ponencia de Valores de suelo y construcciones urbanas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente al término municipal de Vitoria-Gasteiz».

El letrado de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento preparó recurso de casación contra la meritada sentencia mediante escrito de fecha 10 de enero de 2018, identificando como normas legales que se consideran infringidas: (i) el artículo 69.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio) [«LJCA»], en relación con los artículos 4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE de 8 de marzo) [«LCI»] y 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo) [«TRLRHL»] [12 de la Norma Foral 48/1989, de 19 de julio reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y 20 a 22 del Decreto Foral 1080/92, de 22 diciembre, por el que se propone establecer la normativa que regule, con carácter general, los trámites y/o requisitos que han de seguirse para fijar, revisar, modificar y actualizar los valores catastrales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles]; (ii) los artículos 25, en cuanto al objeto del proceso y del 31, en cuanto a las pretensiones de las partes, por incongruencia en la sentencia con el suplico de la demanda, así como de los artículos 26 y 27, todos ellos de la LJCA, ante la imposibilidad de cuestionar indirectamente la ponencia de valores al recurrir los valores catastrales con ocasión del recurso contra la liquidación del IIVTNU; (iii) los artículos 18, 28, 32 y concordantes de la LCI y 65, 107 y 109 TRLRHL [4.1 y 2.a) de la Norma Foral 46/1989], en la medida que la sentencia considera inmotivada y errónea la determinación de los valores catastrales de los inmuebles del municipio, aplicando unos valores catastrales, los de la Ponencia de Valores aprobada en 2016, que a la fecha de devengo del impuesto, no se encontraba ni siquiera aprobada; (iv) Los artículos 17.5 y 29.5 LCI, en relación con su artículo 28 y concordantes (también con los artículos 11.7 y 12 de la Norma Foral 42/1989 del IBI y 17.1 y 20 a 22 del Decreto Foral 1080/1992, del mismo tenor literal que el contenido en la LCI).

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 6 de marzo de 2018.

**TERCERO.-** Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, por auto de 16 de mayo de 2018, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda:

«2º) La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

(i) Discernir si, no habiéndose producido una revisión de los valores catastrales de la Ponencia de Valores en el plazo establecido por la norma de aplicación, dicha Ponencia pierde su vigencia y efectos, sin que sus valores catastrales puedan ser aplicados en aquellas liquidaciones tributarias en las que el valor catastral de los inmuebles resulta relevante a la hora de determinar la cuota tributaria derivada de hechos imposables con ocasión de la transmisión inmobiliaria.

(ii) Determinar si una revisión posterior de los valores catastrales puede surtir efecto con carácter retroactivo a la fecha de devengo del impuesto, al socaire de la pérdida de vigencia de la ponencia catastral, considerándose como una desactualización automática, de modo que la nueva valoración debería ser susceptible de aplicación retroactiva al momento en el que la anterior perdió su vigencia, todo ello a la luz de los principios de seguridad jurídica, reserva material de Ley, igualdad y generalidad existentes en materia tributaria.

3º) Identificar como normas jurídicas que en principio será objeto de interpretación los artículos 25, 26, 27,31 y 69. a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en relación a los artículos 4,17.5, 18, 28, 29.5 y 32 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y 65, 107 y 109 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales».

**CUARTO.-** Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la LJCA, la representación del Consistorio, mediante escrito registrado el 4 de julio de 2018, interpuso el recurso de casación en el que aduce que el hecho de que la sentencia impugnada considere acertado realizar un cálculo de la base imponible del impuesto que nos ocupa, usando los valores de la ponencia aprobada el 2016, supone una trasgresión de su ámbito y competencia jurisdiccional y una vulneración de la normativa catastral y tributaria, aplicando valores catastrales no vigentes, ni

notificados a la fecha de devengo. Sostiene que ello infringe el art. 69.a) de la LJCA en relación a los artículos 4 del LCI y 65 del TRLHL, pues al «tratarse de un impuesto de gestión compartida, la competencia exclusiva para la modificación, revisión o determinación de los valores catastrales reside en el Servicio de Catastro de la Diputación Foral, así como para el conocimiento de los recursos o reclamaciones contra dichos valores, debiendo ejecutarse la liquidación del impuesto practicada en tanto no haya sido anulado el referido valor». En este caso –prosigue-, «no sólo no se ha accionado pretensión alguna contra la Ponencia de Valores, sino que el órgano judicial de lo contencioso-administrativo de Vitoria, no tenía competencia para cuestionar la validez de la Ponencia de Valores, derogarla, o en su caso, dejarla sin efecto por falta de actualización de sus valores en el plazo legal establecido» (págs. 5-6 del escrito de interposición).

Por otro lado, la parte recurrente argumenta que estamos ante «un pronunciamiento judicial firme sobre actos, cuyo control Jurisdiccional no corresponde al órgano que dicta la sentencia anulatoria», con lo que «estaríamos ante una resolución judicial nula de pleno derecho en cuanto declara la nulidad o derogación de lo que a su entender era, sin serlo, una disposición general, o de naturaleza reglamentaria por haberse dictado, por órgano sin competencia objetiva, ex art. 238.1 de la LOPJ», esto es, «el órgano judicial anula la ponencia de 2004 o cuestiona su validez de oficio, alterando la naturaleza jurídica de la misma, considerándola disposición de carácter general, aplicándose indebidamente los arts. 26 y 27.2 de la LJCA, dando como resultado el conceder más de lo pedido e incurriendo en el defecto procedimental de incongruencia ultra petita» y en «una incongruencia interna en la sentencia recurrida desde el momento que no atiende a las cuestiones planteadas por las partes, ni las afronta de manera razonada, limitándose a mencionar distintas sentencias sin relación con los hechos y cuestiones suscitadas o inaplicables al supuesto de autos por razones fácticas o jurídicas» (págs. 6-7).

Por último, detallando la regulación legal sobre la irretroactividad de los valores catastrales, concluye que «se hace imposible la aplicación retroactiva

de los valores catastrales fijados en la nueva Ponencia de 2016, cuya efectividad se difiere al 1 de enero del 2017, año siguiente a su notificación, supuesto que no concurre al momento del devengo del impuesto (6/11/2015)», «pues ello implicaría contravenir los artículos 107.2 a) y 109 del TRLHL, no correspondiendo al órgano Judicial, por ser materia de reserva de ley, según el Art. 8 de la LGT, fijar o alterar la forma de determinación de la base imponible del impuesto o el momento en que nace el hecho imponible» (págs. 16-17).

Finalmente solicita el dictado de sentencia «estimatoria del recurso de Casación, revocando la sentencia recurrida».

**QUINTO.-** Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el procurador de la entidad Promociones Erdialde, S.A, presenta, el día 18 de octubre de 2018, escrito de oposición en el que defiende que la aplicación por el órgano judicial de la ponencia de 2016 no conlleva ninguna vulneración de los artículos citados en el recurso del Ayuntamiento. Argumenta que la sentencia impugnada aplica dichos valores «porque considera, (consecuencia de los hechos comprobados en el expediente), que son unos valores más ajustados al valor actual; y más favorables al sujeto pasivo», aunque reconoce que «la ponencia de 2004 sigue vigente, (eso no lo cuestiona), pero al no tener en cuenta la variación del mercado inmobiliario desde esa fecha hasta el devengo, octubre de 2015, considera que ha perdido esa presunción de validez: está desactualizada; debió haberse revisado en el año 2012». Por tanto –se afirma-, considera «que la no revisión de los valores catastrales en plazo, debe tener alguna consecuencia jurídica, (cuando se acredite que es más favorable para el ciudadano). Y esa consecuencia es la pérdida de eficacia, (no de vigencia), de esos valores catastrales; y la aplicación de otros, de manera retroactiva, sí, pero por esa pérdida de eficacia. Es el juego del principio de retroactividad de la situación jurídica más favorable» (págs. 3-4).

Respecto de la legalidad de la aplicación retroactiva de la Ponencia de Valores apunta que «[...] ninguna ley proscribiera esa aplicación retroactiva de valores catastrales más favorables. La jurisprudencia que cita el recurso de



casación se refiere a valores catastrales notificados con posterioridad pero más desfavorables para el sujeto pasivo; y con vulneración del procedimiento administrativo», pero en este supuesto no se afecta a la seguridad jurídica, (de los ciudadanos), ni al principio de igualdad (pág. 6).

Por todo ello suplica a la Sala dicte sentencia por la que se «desestim[e] el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Vitoria frente a la Sentencia 329/2017, de 5 de diciembre de 2017 en autos de recurso contencioso-administrativo abreviado nº 47/2017, con lo demás que proceda».

**SIXTO.-** Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 4 de febrero 2020, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.-** *Objeto del recurso.*

Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia núm.329/2017, dictada el 5 de diciembre de 2017 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria, que falló estimar parcialmente el recurso 47/2017 interpuesto por Promociones Erdialde, S.A., frente a la resolución del Organismo Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Vitoria, de fecha 19 de diciembre de 2016, que desestima la reclamación económica administrativa formulada contra la liquidación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana [«IIVTNU»].

El objeto de la reclamación fue la liquidación por IIVTNU por la transmisión de los inmuebles sitos en la calle Fueros núm. 14-A, 1ºA y 4ºC, de Vitoria, en fecha 30 de diciembre de 2015. Las liquidaciones fueron anuladas,

acordándose girar nuevas liquidaciones con aplicación del Acuerdo 158/2016, del Consejo de Diputados de 22 de marzo, por el que se aprueba definitivamente la Ponencia de Valores de suelo y construcciones urbanas del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente al término municipal de Vitoria-Gasteiz. Por Acuerdo del mismo órgano de 14 de junio de 2016 (BOTH A de 5 de septiembre de 2016) se notifican los valores catastrales.

La sentencia de instancia desestima las cuestiones que con carácter principal había planteado la parte recurrente, pero acoge la hecha valer con carácter subsidiario, que es, en definitiva, la que constituye la cuestión nuclear que va a dar lugar, en principio, al acceso al presente recurso de casación.

Nadie discute que a la fecha del devengo del impuesto la Ponencia de Valores de 2016 ni se había publicado ni se había notificado a los interesados, sin embargo, para el juzgador de instancia «[...] esta ponencia de 2016 es la que habrá de ser de aplicación», y no la de 13 de octubre de 2004, aprobada por Acuerdo 793/2004, del Consejo de Diputados. Las consideraciones que introduce la sentencia de instancia para justificar la aplicación al caso de la Ponencia de Valores de 2016 se desarrollan fundamentalmente en los siguientes puntos:

- El Decreto normativo de urgencia prevé expresamente que no se aplique ningún tipo de actualización. Dicho mecanismo de actualización pasa necesariamente por la revisión de la ponencia de valores catastrales para mantener dicha actualización.

- El mecanismo de actualización recogido en el art. 13 de la Norma Foral 42/1989 dispone que la Norma Foral de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Álava podrá actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, configurándose como algo potestativo la introducción de dichos coeficientes.

- En el presente caso lo que falta es una ponencia válida en el sentido de guardar la presunción de validez que permita considerar que los valores

catastrales que conforman su contenido son los que deben ser completados, pues el art. 11.8 de la Norma Foral 42/1989 señala que «*Los valores catastrales así fijados deberán ser revisados cada ocho años*». La Ponencia de Valores de 2004 que aplica el Ayuntamiento debió ser revisada en el año 2012.

- En el momento del devengo en 2016 la Ponencia de 2004 ha de presumirse que está desactualizada, resultando más próxima en el tiempo la de 2016, debiendo haber existido esta desde 2012.

- La Ponencia de 2016 debe ser aplicada retroactivamente, pues resultaba imperativa la revisión cada ocho años, y o bien procedía declarar la nulidad de la liquidación por falta de una ponencia en vigor o bien la aplicación retroactiva de una ponencia más actualizada en relación con el momento del devengo, al ser la misma más favorable. Por tanto, a la vista del incumplimiento de la obligación de revisión a los ocho años, procede aplicar la ponencia de 2016, en tanto supone la revisión extemporánea, sin que haya otro elemento de actualización de los valores previstos y al producir la falta de actualización un perjuicio para el administrado. La falta de revisión de la Ponencia de 2004, provocó su pérdida de vigencia y supuso una desactualización de la misma, por lo que al perder su vigencia procedía aplicar retroactivamente la Ponencia de 2016.

En el suplico de la demanda la parte demandante solicitaba, aparte de la declaración de nulidad de la liquidación, que se procediera a una nueva liquidación cuya base imponible se calcule en la manera principal y subsidiaria expuesta en el Fundamento Jurídico Séptimo. La sentencia de instancia, ya se ha dicho, estima parcialmente la demanda, y rechazando la procedencia de una nueva liquidación con los parámetros sugeridos con carácter principal por la parte demandante para conformar la base imponible, 15% del valor catastral o 15% del valor de venta del inmueble, acoge sin embargo la solicitud subsidiaria consistente en que se aplique la ponencia aprobada por Acuerdo del Consejo de Diputados 158/2016, de 22 de marzo.

**SEGUNDO.-** *Cuestiones de interés casacional objetivo y matización procedente para su adaptación a la real controversia enjuiciada.*

Recoge el auto de admisión de 16 de mayo de 2018, resumidamente, las razones por los que el Ayuntamiento de Vitoria está disconforme con la sentencia impugnada en lo tocante a que aplica retroactivamente la Ponencia de Valores de 2016, expulsando del ordenamiento jurídico la de 2004, lo que considera que conlleva como consecuencia jurídica la transgresión de su ámbito y competencia jurisdiccional; añade la incongruencia en que incurre la sentencia respecto de suplico de la demanda; y por último la vulneración de la normativa catastral en la medida que la sentencia considera inmotivada y errónea la determinación de los valores catastrales de los inmuebles del municipio, aplicando unos valores catastrales que a la fecha de devengo del impuesto no se encontraban aprobados, ni, por ende, vigentes a la fecha del devengo, ni tampoco, notificados a efectos de su eficacia.

Identificando la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en:

(i) Discernir si, no habiéndose producido una revisión de los valores catastrales de la Ponencia de Valores en el plazo establecido por la norma de aplicación, dicha Ponencia pierde su vigencia y efectos, sin que sus valores catastrales puedan ser aplicados en aquellas liquidaciones tributarias en las que el valor catastral de los inmuebles resulta relevante a la hora de determinar la cuota tributaria derivada de hechos imposables con ocasión de la transmisión inmobiliaria.

(ii) Determinar si, una revisión posterior de los valores catastrales puede surtir efecto con carácter retroactivo a la fecha de devengo del impuesto, al socaire de la pérdida de vigencia de la ponencia catastral, considerándose como una desactualización automática, de modo que la nueva valoración debería ser susceptible de aplicación retroactiva al momento en el que la anterior perdió su vigencia, todo ello a la luz de los principios de

seguridad jurídica, reserva material de Ley, igualdad y generalidad existentes en materia tributaria.

Señalando como normas jurídicas que en principio será objeto de interpretación los artículos 25, 26, 27,31 y 69. a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en relación a los artículos 4,17.5, 18, 28, 29.5 y 32 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y 65, 107 y 109 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

La parte recurrente en su escrito de interposición distingue diversas infracciones cometidas por la sentencia de instancia. Respecto de la primera de las cuestiones señaladas en el auto de admisión hace, esencialmente, las siguientes apreciaciones.

En primer lugar, considera infringido el art. 69.a) de la LJCA, en relación con los arts. 4 de la LCI y 65 del TRLHL, por falta de jurisdicción del Juzgado para entrar a juzgar la gestión censal del IBI y, por extensión, del IIVTNU, careciendo de competencia para cuestionar la validez de la Ponencia de Valores, derogarla, o en su caso, dejarla sin efecto por la falta de actualización de sus valores en el plazo legal establecido.

En segundo lugar, por infracción de los arts. 25 y 31 de la LJCA, por incongruencia en la sentencia con el suplico de la demanda, ante la imposibilidad de cuestionar indirectamente la ponencia de valores al recurrir los valores catastrales con ocasión del recurso contra la liquidación del IIVTNU, en relación con los arts. 26 y 27.2 de la LJCA al alterar el órgano judicial la naturaleza jurídica de las Ponencias de Valores considerándola una disposición de carácter general, dando como resultado el conceder más de lo pedido; apartándose el juzgador del objeto del debate, pues no se accionó la nulidad o revisión de la Ponencia de Valores, admitiendo su impugnación indirecta; sin que se pueda extender la impugnación de los valores catastrales asignados individualmente a la Ponencia de Valores, gozando esta de presunción de legalidad.

Por último, afirma que los valores catastrales aprobados por la Ponencia de Valores tienen vigencia hasta que son sustituidos o modificados, arts. 23, 28 y 32 de la LCI, sin perjuicio de la habilitación en territorio común de la aplicación de los coeficientes de actualización previstos en las leyes de presupuestos, sin que la falta de actualización de los valores catastrales y los nuevos establecidos por una nueva ponencia por ser más favorables haga perder su vigencia de aquellos y se deba aplicar estos. Debiéndose, en todo caso, proceder a la revisión de los valores catastrales en los términos que se contempla en la LCI.

Respecto de la segunda de las cuestiones que presenta interés casacional objetivo, entiende que se ha infringido los arts. 17, 18, 28 y 29.5 de la LCI y 109 del TRLHL, en tanto que no es posible aplicar retroactivamente una ponencia ni publicada ni notificada al momento del devengo del impuesto, en este caso, la Ponencia de Valores de 2016 no tuvo eficacia sino a partir de 1 de enero de 2017; sin que pueda diferirse la determinación de la base imponible a un hecho futuro que no tiene efectividad al devengo del impuesto.

A la vista del contenido y alcance de la sentencia de instancia, las cuestiones identificadas con interés casacional objetivo y las normas a interpretar y la formulación del recurso de casación preciso se hace realizar una serie de consideraciones para centrar el objeto del recurso de casación y los límites del presente pronunciamiento.

Idéntica cuestión ha sido resuelta en la sentencia de esta Sala núm. 188/2020, de 12 de febrero, dictada en el recurso de casación 1898/2018, cuyas argumentaciones se reproducen a continuación, por dar respuesta a todas las cuestiones suscitadas en el recurso de casación.

El elemento nuclear que caracteriza y define el recurso de casación introducido con la LO 7/2015, es el denominado interés casacional objetivo que debe ser delimitado en el auto de admisión previsto al efecto, de suerte que en la controversia a enjuiciar se le reconoce un efecto catalizador que

condiciona y delimita el debate entre las partes y, claro está, el propio escrito de interposición, que debe estar y seguir las pautas que quedan marcadas en el auto de admisión y debe centrarse en las normas y jurisprudencia que se han identificado como susceptibles de interpretación. Ahora bien el desenvolvimiento práctico del recurso de casación muestra que se producen, a veces, desajustes entre el auto de admisión y la controversia realmente suscitada y el correlativo condicionamiento del escrito de interposición, lo que ha dado lugar a que, excepcionalmente, por la Sección de enjuiciamiento, con la finalidad de facilitar y cumplir la función nomofiláctica y de depuración del ordenamiento jurídico se le asigna principalmente a este recurso de casación, y/o en garantía del principio de tutela judicial efectiva, se hagan matizaciones o se atempere o adapte la cuestión en la que se aprecia el interés casacional objetivo a la real controversia surgida entre las partes y objeto de la resolución. Pero dicho lo anterior, lo que en modo alguno cabe es que el recurso de casación se desvincule del caso concreto objeto de enjuiciamiento, pues aún la función principal nomofiláctica asignada no debe hacerse en abstracto, de manera ajena a la controversia surgida entre las partes y resuelta en la sentencia impugnada, en tanto que, como se ha dicho en pronunciamientos anteriores, de otra manera se convertiría el Tribunal Supremo en órgano consultivo, y se subvertiría la naturaleza de las sentencias trocándolas en meros dictámenes, por ello las interpretaciones de las normas jurídicas y la doctrina que emane debe tener como obligado punto de referencia el caso concreto que se enjuicia, lo que descubre un elemento de utilidad, pues el pronunciamiento que se dicte sirve en cuanto da satisfacción a los intereses actuados que han desembocado en el recurso de casación, de suerte que no procede fijar doctrina jurisprudencial en abstracto, desconectada del caso concreto, por lo que no ha lugar a entrar sobre las cuestiones que pudieran presentar interés casacional, si a la conclusión a la que se llegue resulta ajena e irrelevante para resolver el caso concreto.

Las consideraciones anteriores se antojan convenientes a la vista de que, como ahora se dirá, la parte recurrente plantea un debate, al menos parcialmente, ajeno al supuesto concreto que se contempló y se resolvió en la instancia, en tanto que no cabe confundir lo que son estrictamente los

razonamientos jurídicos que sirven de soporte al enjuiciamiento y decisión adoptada, con el objeto y alcance del pronunciamiento, sin perjuicio, claro está de discutir sobre la conformidad jurídica de aquellos.

Pues bien, la sentencia de instancia se pronuncia, y no va más allá, sobre la liquidación girada por IIVTNU, por la transmisión por compraventa de sendos inmuebles, los situados en la calle Fueros núm. 14-A, 1ªA y 4ªC, de Vitoria, el 30 de diciembre de 2015, discutiéndose la base imponible aplicable - art. 107.2 del TRLHL-, esto es, el valor catastral de dichos inmuebles al momento del devengo del impuesto. La cuestión litigiosa y la resolución, en lo que ahora interesa, se centran en la determinación del valor catastral que, según lo resuelto debía ser el valor catastral que surge de la aplicación de la Ponencia de Valores de 2016, cuyo fundamento no es otro que dado que el artículo 11.8 de la Norma Foral 42/1989 señala que la Ponencia de Valores se revisará cada ocho años, debiendo haber sido revisada la Ponencia aplicada de 2004 en 2012, al no haberla sido, los valores están desactualizados, por lo que debía aplicarse retroactivamente los valores de la Ponencia de 2016 por estar actualizados, lo que traducido al caso concreto no significa más que la base imponible del impuesto a tener en cuenta en la nueva liquidación que debe hacerse, es la del valor catastral asignado al inmueble transmitido en la Ponencia de Valores aprobada por Acuerdo 158/2016, del Consejo de Diputados de 22 de marzo. El pronunciamiento judicial se limita, en definitiva, a anular una concreta liquidación, único acto -aparte la resolución de la reclamación obviamente- que se ve afectado por el fallo judicial, sin que el mismo se extienda a anular, ni directa, ni indirectamente la Ponencia de Valores de 2004. Cosa distinta es que en la toma de la decisión, en la determinación de la correcta base imponible y, por ende, en el análisis de la validez de la concreta liquidación y en referencia a la misma, se realice consideraciones sobre la eficacia de la Ponencia de 2004 por no haber sido revisada en el plazo normativamente dispuesto, o sobre la retroactividad y aplicación al caso de la ponencia de 2016.

Superadas las incertidumbres sobre la naturaleza jurídica de las ponencias de valores, existe una línea jurisprudencial consolidada que



distingue entre el acto administrativo constituido por la ponencia de valores y la asignación individualizada del valor catastral a cada inmueble. Al respecto puede valer la sentencia de este Tribunal de 25 de abril de 2016 (rec. cas. núm. 3392/2014 - ECLI: ES:TS:2016:1738) que compendia la doctrina jurisprudencial con referencia a pronunciamientos anteriores, y afirma que estamos ante actos que, estrechamente relacionados, poseen sustantividad propia, sin que exista inconveniente jurídico alguno que al hilo de la fijación y notificación del valor catastral se extienda la impugnación a aquellos aspectos de la Ponencia de Valores defectuosos en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral. En definitiva, cabe distinguir entre lo que es la Ponencia de Valores de los valores catastrales asignados individualmente a cada inmueble.

A la anterior línea jurisprudencial debe añadirse otra perfilada más recientemente, pero con antecedentes que ya alumbraban la tesis que se va a mantener y que se plasma en las sentencias de este Tribunal 19 de febrero de 2019 (rec. cas. 128/2016 - ECLI: ES:TS:2019:579) y otras, en las que se va a distinguir entre la separación entre la fase catastral y fase tributaria y la posibilidad de impugnar la liquidación por IIVTNU - IBI, cuestionando el valor catastral determinado por acto firme en vía de gestión catastral. Sin embargo aún la regla general de resultar inatacable el valor catastral que ha ganado firmeza por no haberse recurrido ni la ponencia de valores ni la notificación individualizada del valor catastral del inmueble, se dan situaciones excepcionales que van a permitir que ceda esta regla ante principios superiores que deben, en determinadas situaciones, prevalecer frente al principio de seguridad jurídica y pueda discutirse la valoración catastral del inmueble al hilo de la impugnación de la liquidación. Cabe, pues, que en determinados casos concretos atendidas las circunstancias, se examine si estamos o no ante un supuesto excepcional en el que resulte posible la impugnación del valor catastral asignado al inmueble en cuanto constituye la base imponible de, en este caso, del IIVTNU, que refleja la capacidad económica, en su dimensión constitucional, como resultado individual de la determinación del valor del inmueble. A lo que cabe añadir que estamos ante actos tributarios, las liquidaciones individuales giradas, cuya procedencia y

validez se hace depender de la correcta aplicación de los elementos esenciales del impuesto, correspondiéndole a los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el control de la legalidad de la actuación administrativa conociendo de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo -arts. 106.1 CE, 9.4º LOPJ y 25 LJCA-, y en plenitud jurisdiccional enjuiciar la conformidad jurídica de las liquidaciones cuando se pone en cuestión la conformidad de uno de los elementos esenciales del impuesto, como es la base imponible. En el caso que nos ocupa, se ha impugnado una liquidación por IIVTNU y se ha cuestionado la base imponible, no hay duda de que dicho control le corresponde al órgano judicial competente.

Por tanto, no hay duda que el Juzgado sentenciador actuó dentro de los límites jurisdiccionales que le son propios -también competenciales-, en cuanto conoció sobre la corrección jurídica o no de una resolución recaída en vía económico administrativa, materia propia de su competencia, art. 8.1 de la LJCA, referida a una liquidación por IIVTNU y en la que se debatía sobre la conformidad jurídica de unos de sus elementos esenciales, la base imponible. Lo que excluye categóricamente la primera objeción opuesta por la parte recurrente en referencia a la primera de las cuestiones con interés casacional objetivo identificadas en el auto de admisión, en cuanto el Juzgado en modo alguno entró a resolver cuestiones referentes a la gestión censal del IIVTNU, en referencia al IBI, ni el pronunciamiento judicial afectó a la validez de la Ponencia de Valores, sino que se limitó a analizar la validez del valor catastral asignado en su concreta proyección sobre el inmueble transmitido a efectos de la determinación de la base imponible del IIVTNU.

Debiendo, por las mismas razones, rechazar la segunda y tercera de las infracciones denunciadas, en relación a la primera de las cuestiones con interés casacional, hecha valer por la parte recurrente, pues no se cuestiona indirectamente la ponencia de valores, subvirtiéndose la naturaleza jurídica de este acto administrativo, la parte demandante se limitó a impugnar la liquidación y su base imponible, la resolución judicial considera que su

determinación fue incorrecta y anula la liquidación, único acto que se ve afectado por este pronunciamiento, en base a las consideraciones jurídicas recogidas en la sentencia cuales eran la desactualización de la Ponencia de Valores por su falta de revisión incumpliendo el mandato normativo y la aplicación retroactiva de los valores catastrales de la Ponencia revisada al ser estos más favorables para el contribuyente. La cuestión referente a si debió de atenderse el juzgador al valor catastral conforme a la Ponencia de 2004, por haber ganado firmeza en vía catastral y gozar de presunción de legalidad, constituye una de las cuestiones de fondo, pero no una incongruencia por abordar la legalidad de un acto administrativo firme que no fue objeto de impugnación pues, como ya se ha dicho, sí es posible cuestionar el valor catastral al impugnarse la liquidación. Tampoco hay incongruencia alguna por haber resuelto la sentencia una cuestión que no fue planteada por la recurrente, ya que resulta claro que junto a la solicitud principal de que se anulara la liquidación y se conformara la base imponible aplicando sólo el 15% del valor catastral o el 15% del valor de venta del inmueble, que fueron rechazadas, hubo una solicitud subsidiaria que fue objeto de atención en sus Fundamentos hechos valer por la parte demandante consistente en que se aplicara la ponencia aprobada por Acuerdo del Consejo de Diputados 158/2016, de 22 de marzo, a efecto de determinar el valor catastral del inmueble, que fue lo obtenido en la sentencia. Resulta, en consecuencia, plenamente congruente el fallo con lo pedido.

En definitiva, no estamos ante un problema de exceso de jurisdicción ni siquiera competencial, ni tampoco de incongruencia por haber entrado la sentencia a resolver sobre un acto no impugnado.

Como bien dice la parte recurrente, las cuestiones que presentan interés casacional están interrelacionadas, y puede formularse simplemente sobre dos presupuestos, la falta de revisión de la Ponencia de Valores en el tiempo normativamente dispuesto y su inaplicación a efectos tributarios, y el carácter retroactivo de la Ponencia de Valores revisada cuando la anterior perdió su "vigencia".

### **TERCERO.-** *Sobre la interpretación del Derecho Foral.*

Nos ilustra ampliamente la parte recurrente sobre los distintos pronunciamientos del Tribunal Supremo señalando la vigencia indefinida de las Ponencias de Valores en sentido material y la efectividad de los valores catastrales desde el 1 de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación y su carácter irretroactivo. Sin embargo, el caso que nos ocupa reúne notas muy singulares que no parece encajar en los supuestos a los que dieron respuestas las sentencias del Tribunal Supremo de las que se da cuenta.

El valor catastral, en cuanto conformador de unos de elementos esenciales de la obligación tributaria, como es la base imponible, con carácter general debe venir objetivizado al tiempo del devengo, por tanto determinado – y notificado para su aplicación, en general, a partir del 1 de enero del siguiente año-, por exigirlo los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica. Desde el plano del contribuyente, estos principios adquieren una dimensión de garantía en cuanto que delimitan la obligación tributaria con carácter tasado y previsible. Desde esta perspectiva, ningún reparo cabe hacer a la aplicación del principio general de irretroactividad de los actos administrativos, ni la “vigencia” indefinida de las ponencias de valores y, por consiguiente, de los valores catastrales individualizados, en el sentido apuntado por la jurisprudencia que señala la recurrente; pero ni dicho principio de irretroactividad es insoslayable, pues admite excepciones, ni la individualización de los valores catastrales resulta inamovible hasta la revisión de la Ponencia de Valores.

Con carácter general, y sin descender al caso concreto por las razones que a continuación se expondrá, no es reprochable jurídicamente la posibilidad de aplicar retroactivamente nuevos valores catastrales que resulten favorables al contribuyente, más cuando existe expresamente un mandato normativo que establece una revisión en un plazo determinado, cuya interpretación y alcance debe ser precisado, en tanto que sin utilizar los coeficientes de actualización, como es el caso, pudiera resultar un desajuste jurídicamente relevante y es

necesario despejar precisamente el carácter retroactivo o no del valor catastral. En el presente caso, sin embargo, al efecto se precisa desentrañar la “vigencia” y eficacia de una Ponencia de Valores que no ha sido revisada en el tiempo normativamente dispuesto al efecto y que determina el valor catastral individualizado del concreto inmueble que se transmite. En territorio de Derecho común los valores catastrales se pueden actualizar anualmente mediante la aplicación de coeficientes en los términos vistos, sin que puedan ser revisadas las Ponencias sino transcurridos al menos 5 años desde la entrada en vigor de los valores catastrales del anterior Procedimiento de valoración colectiva y en todo caso, a partir de los 10 años desde dicha fecha, art. art. 28.3 a) del TRLCI. En el supuesto concreto que nos ocupa, la propia sentencia da cuenta de que normativamente se prevé que no se aplique ningún tipo de actualización -aún cuando esté prevista en el art. 13 de la Norma Foral 42/1989-, pero sobre todo porque la tesis que desarrolla la sentencia y que resulta esencial para el resultado al que llega es la aplicación e interpretación del art. 11.8 de la Norma Foral 42/1989, «Los valores catastrales así fijados deberán ser revisados cada ocho años», respecto esta norma que se constituye en el argumento central de la sentencia, la parte recurrente se limita a transcribirla con referencia al dictado de la sentencia, ni señala que exista otra en iguales términos en la legislación común, ni siquiera que sobre norma igual o parecida, al menos, haya pronunciamientos jurisprudenciales contrarios a la tesis mantenida en la sentencia de instancia, lo que le lleva a denunciar a la parte demandada que estamos en presencia de Derecho autonómico «[...] cuyo enjuiciamiento queda al margen del recurso de casación ante el Tribunal Supremo [...] el derecho aplicado por la sentencia y fundamento del fallo es ese artículo, y la propia normativa foral alavesa, sin alusión alguna a la normativa estatal. Esta no recoge una disposición de esa naturaleza [...]», lo que resulta acorde con la doctrina jurisprudencial que se pronuncia en los siguientes términos:«[...] cabe cuando el Derecho autonómico reproduzca Derecho estatal de carácter básico y cuando se invoque la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre un precepto de Derecho estatal, aunque no tenga carácter básico, cuyo contenido sea idéntico al del Derecho autonómico, puesto que el valor de complementar el ordenamiento jurídico que el art. 1.6 del Código Civil otorga a la jurisprudencia no desaparece por la existencia del Derecho autonómico, luego si las normas autonómicas transcriben normas estatales, la vulneración de la jurisprudencia recaída sobre estas últimas también podrá ser invocada como motivo de

casación. Como se ha tenido ocasión de ver la parte recurrente se limitó a invocar una sentencia de la Audiencia Nacional que se remite a dos pronunciamientos del Supremo y del Constitucional, con los defectos insalvables analizados, pero omite absolutamente asumir la carga procesal dirigida a justificar que estamos en presencia de una de las excepciones referidas».

Todo lo cual nos conduce a la imposibilidad de despejar las cuestiones con interés casacional objetivo identificadas en el auto de admisión, en tanto que ha de partirse al efecto de la aplicación e interpretación de un Norma Foral sobre la que no cabe pronunciarnos por no reunir el caso los requisitos antes expuestos, por lo que procede una declaración de no haber lugar a la estimar la pretensión de la parte recurrente, sin que conste que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se haya pronunciado sobre el alcance de la citada norma, a pesar que sobre casos semejantes al presente si lo ha hecho, por ejemplo en sentencia de 18 de julio de 2018 (rec. apel. 459/2018).

#### **CUARTO.- Sobre las costas.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no apreciarse mala fe o temeridad en la conducta de ninguna de las partes, no procede declaración expresa de condena en dicho concepto, debiendo abonar cada parte las causadas a su instancia, y las comunes por mitad. En cuanto a las de la instancia, debe mantenerse el pronunciamiento que al respecto hizo la sentencia recurrida, conforme al art. 139 LJCA.

### **FALLO**

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

**1.-** No haber lugar a recurso de casación núm. 1903/2018, interpuesto por el Ayuntamiento de Vitoria contra la sentencia 329/2017, de cinco de diciembre,

dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Vitoria, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo núm. 47/2017 formulado por Promociones Erdialde, S.A., frente a la resolución de fecha 19 de diciembre de 2016, del Organismo Económico-Administrativo del Ayuntamiento de Vitoria, desestimatoria de la reclamación instada contra la liquidación correspondiente al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana [«IIVTNU»] por la transmisión de dos inmuebles sitios en la calle Fueros núm. 14-A, 1ºA y 4ª C, de Vitoria.

**2.-** Hacer el pronunciamiento sobre costas, en los términos previstos en el último fundamento jurídico.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Ángel Aguallo Avilés

D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís

D. Jesús Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

