

Expte.

DI-420/2017-7

**SRA. ALCALDESA-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE LA ALMUNIA DE
DOÑA GODINA
Plaza de España 1
50100 LA ALMUNIA DE DOÑA GODINA
ZARAGOZA**

I.- Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

Segundo.- En la misma se hacía alusión a lo siguiente:

“El 23 de diciembre de 2015 D., con DNI nº donó a su hijo, DNI nº, unas fincas.

La Administración solicita el pago de la Plusvalía al considerar que dichas fincas son urbanas. Pero dichas fincas siempre han sido rústicas

En las reclamaciones formuladas por el Sr. tanto el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina como la Diputación Provincial de Zaragoza ha contestado que el terreno se calificó como urbano en día 1 de enero de 2016.

Se solicitó información al Arquitecto Municipal, quien contestó que a raíz de una Sentencia del Tribunal Supremo los terrenos que estuviesen sin desarrollar ni delimitar debían valorarse como rústicos.

Por tanto, la Administración no debería exigir el pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, ya que el terreno en la fecha de la transmisión era rústico; y por otra parte, si pudiera exigir dicho pago, la valoración de los terrenos debería ser como terreno rústico, aunque su calificación sea urbana, según doctrina del Tribunal Supremo.”

Tercero.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a mediación, y dirigirse al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina y a la Diputación Provincial de Zaragoza con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja, y en particular, si se había dado contestación por escrito a la

reclamación presentada por el Sr. relativa a la valoración como rústico del terreno donado según doctrina del Tribunal Supremo.

Cuarto.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina remitió informe de la Sra. Alcaldesa en el que se decía lo siguiente:

"No existe constancia en el Registro de Entrada de este Ayuntamiento de presentación de reclamación alguna por D. ni por D. sobre el asunto objeto de la queja dirigida a la Institución del Justicia de Aragón.

Existe constancia en el Registro de Entrada de este Ayuntamiento de sendas solicitudes de certificados de características urbanísticas de 3 fincas catastrales por D. (7-11-2016, 2016-E-RC-5580) y por D.(1-3-2017, 2017- E-RC-544). Dicha actividad administrativa de información urbanística, está sujeta a tasa, que se devenga cuando se presenta la solicitud (Ordenanza Fiscal municipal nº 20 por prestación de servicios urbanísticos). El importe de la tasa es de 51,00€ por finca y se exige en régimen de autoliquidación. Con respecto a la solicitud de D., presentó dos autoliquidaciones, pero solo ingresó el importe de una de ellas. Con respecto a D..... no ha presentado hasta la fecha las correspondientes autoliquidaciones ni ingresado el importe de las tasas. Esa es la razón por la que dichos certificados no se han emitido, aunque por parte del personal municipal se les ha hecho saber la necesidad de abonar las autoliquidaciones.

Este Ayuntamiento, mediante acuerdo plenario de 14-4-2014 (con efectos a partir del 21-9-2015) delegó en la D.P.Z. la gestión, inspección y recaudación del Impuesto de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Por tanto, la liquidación del Impuesto se realizaría por la DPZ desconociéndose en este Ayuntamiento qué terrenos en concreto fueron objeto de transmisión el 23-12-2015.

No está sujeto al Impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (arto 104.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Si como parece desprenderse del escrito de queja, los terrenos que fueron objeto de transmisión están clasificados urbanísticamente como Suelo Urbanizable No Delimitado, ha de informarse a esa Institución que por Resolución de Alcaldía nº 261 de 6 de abril de 2016 se solicitó a la Dirección General del Catastro (Gerencia Regional) la iniciación de procedimiento simplificado de valoración colectiva de una serie de suelos urbanizables que no cuentan con planeamiento de desarrollo detallado definitivamente aprobado. La Gerencia Regional publicó en sede electrónica inicio del procedimiento el 19 de octubre de 2016. La solicitud municipal de iniciación de procedimiento simplificado de valoración colectiva se realizó a la vista de la modificación por la Ley 13/2015 de 24 de junio, del artº 7.21 del Texto Refundido de la Ley del Catastro y la introducción en el mismo de la Disposición Transitoria Séptima. Según dichas normas, no tendrán naturaleza urbana a efectos catastrales, los terrenos que tengan la consideración de urbanizables sin ordenación detallada o pormenorizada definitivamente aprobada. El cambio de naturaleza catastral de los bienes (que antes de la citada modificación legislativa siempre tenían la consideración de inmuebles urbanos) surtirá efectos a partir del 1 de enero del año en que se inicie el correspondiente procedimiento simplificado de valoración colectiva. Como quiera que la transmisión objeto de queja se produjo el 23-12-2015 y el procedimiento simplificado de valoración colectiva se inició por acuerdo de la Gerencia de Catastro en el año 2016, dichos terrenos en el momento de la transmisión tenían la consideración de inmuebles urbanos a todos los efectos.

Los preceptos introducidos en el Texto Refundido de la Ley del Catastro por la Ley 13/2015 de 24 de junio no establecen la obligatoriedad de solicitar un procedimiento simplificado de valoración colectiva por dicha modificación legislativa, ni menos un plazo para ello.”

Quinto.- La Diputación Provincial de Zaragoza, en contestación a nuestra petición de información, remitió el siguiente informe:

”Examinados los datos obrantes en el Servicio de Gestión y Atención Tributaria de la Diputación Provincial de Zaragoza, consta breve escrito de fechado el 5 de diciembre de 2016 ante remisión por parte de este Servicio de Gestión y Atención Tributaria de las liquidaciones 20160750025VT10L000075, 20160750025VT10L000076 y 20160750025VT10L000077, solicitando la anulación de las mismas con el siguiente tenor literal:

Expongo: El pasado año done a mi hijo con DNI nunas fincas incluidas en el sector urbanizable SU-7, ya que dicho sector ha sido calificado de rústico desde esta fechalo cual afectan a dichas fincas. Solicito: que se me retire la liquidación del pago de dichas fincas y un certificado como que se me ha retirado. Nota: adjunto fotocopias de dichas liquidaciones de la DPZ y certificado de catastro de la DGA. Firmado:"

A dicho escrito se adjuntaron las liquidaciones y los acuerdos de Gerencia Regional del Catastro de Aragón fechado el 8 de noviembre de 2016 en el que se acuerda la modificación de los valores catastrales como inmuebles rústicos de las referencias catastrales objeto tributario de dichas liquidaciones (001916700XL39B0001BG, 001916800XL39B0001YG y 50025A029002830001ZA) atribuyéndoles efectos a partir del 1 de enero de 2016.

Ante dicho escrito con fecha 13 de diciembre de 2016, por el Técnico de Administración General se informa lo siguiente:

"A la vista de la solicitud planteada por el destinatario del presente, con entrada en este Servicio de Gestión y Atención Tributaria de la Diputación Provincial de Zaragoza el pasado 7 de diciembre de 2016, respecto a las liquidaciones correspondientes al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) identificadas como 20160750025vr10L000075, 20160750025 VT1 0L000076 y 20160750025VT10L000077, correspondientes a la donación de las fincas con referencia catastral 00191 6700XL39B0001BG, 00191 6800XL39B0001 YG y 50025A029002830001ZA, respectivamente, se le informa de lo siguiente:

- Constan emitidas liquidaciones del IIVTNU identificadas como 201 60750025 VT1 0L000075, 201 60750025 VT1 0L000076 y 20160750025VT10L000077, correspondientes a la escritura de donación con protocolo 1060, de 23 de diciembre de 2015, de las fincas con referencia catastral 001916 700XL398 0001 BG, 00191 6800XL39B0001 YG y 50025A029002830001ZA.

- Constan acuerdos de notificación de valor catastral como inmueble rústico de 8 de noviembre de 2016, por los que se modifica el valor catastral de las fincas identificadas con las referencias catastrales 001916700XL39B0001BG y 001916800XL39B0001YG con fecha de efectos 1 de enero de 2016.

- Consta acuerdo de baja de bien inmueble con referencia catastral 50025A029002830001ZA, del municipio de La Almunia, con fecha de efectos 1 de enero de 2016.

Por lo que teniendo en cuenta la fecha de devengo de las liquidaciones y la fecha de efectos de los acuerdos catastrales, no se aprecia error en las liquidaciones detalladas.

Teniendo en cuenta lo establecido en el art 104.2 de la Ley de Haciendas Locales

"2. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En consecuencia con el/o, está sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél. A los efectos de este impuesto, estará asimismo sujeto a éste el incremento de valor que experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles."

Por todo ello, a la vista de los acuerdos de la Gerencia Regional del Catastro de Aragón otorgando el carácter de rústicos a los terrenos a partir del 1 de enero de 2016, teniendo por tanto la consideración de urbanos (a efectos de Impuesto de Bienes Inmuebles) hasta esa fecha, y sin que esta Diputación Provincial de Zaragoza tenga constancia hasta este momento del carácter de rústico de dichos terrenos con anterioridad a esa fecha de efectos y por tanto en la fecha de devengo del tributo que fue la fecha de las donaciones el 23 de diciembre de 2015, no puede considerarse que exista vicio alguno en las liquidaciones practicadas.

En el supuesto de que la Gerencia Regional del Catastro procediera a rectificar sus acuerdos de fecha 8 de noviembre de 2016 otorgando unos efectos anteriores a la consideración de rústicos de dichos terrenos, se procedería a anular las liquidaciones emitidas objeto de cuestión."

II. Consideraciones jurídicas

Primera.- La cuestión que se plantea en el presente expediente de queja hace referencia a la valoración de unos terrenos que para el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina y la Diputación Provincial de Zaragoza están calificados como urbanos, y por ello, debe valorarse como urbanos y tributar por su valoración hasta el 1 de enero de 2016, fecha esta a partir de la cual ya no deben ser valorados como urbanos y tributarán por el valor que el Catastro determine una vez concluye el procedimiento simplificado de valoración colectiva que se está tramitando.

En opinión de esta Institución, la conclusión a la que llegan tanto el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina como la Diputación Provincial de Zaragoza sobre la valoración de los terrenos objeto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana no se ajustaría a Derecho, por lo que a continuación se expone.

Segunda.- El artículo 104, apartados uno y dos, de la Ley de Haciendas Locales dispone lo siguiente:

“1. El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

2. No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En consecuencia con ello, está sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél. A los efectos de este impuesto, estará asimismo sujeto a éste el incremento de valor que experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.”

El artículo 7.2.b) de la Ley del Catastro Inmobiliario define como suelo urbanizable de naturaleza urbana:

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

pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable.”

El Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de mayo de 2014 razonó que no cabe sostener “que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene por se la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado, y que el artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo”.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 26 de marzo de 2013, confirmada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de mayo de 2014, dio la razón a los recurrentes, interpretando que, conforme al artículo 7.2 b) de la Ley del catastro Inmobiliario, este precepto no basta para otorgar la calificación catastral de urbano a un terreno con que esté incluido en un sector o ámbito delimitado o sectorizado para ser urbanizado, sino que es preciso que o bien se haya aprobado ya el instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo –plan parcial-, o bien que tal instrumento no sea preciso porque el propio plan general establezca su ordenación detallada sin necesidad de planeamiento de desarrollo.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 11 de marzo de 2016, y en un caso análogo al ahora estudiado, anuló la liquidación notificada por la Administración, al considerar que:

“SEGUNDO.- Centrado el objeto principal del debate jurisdiccional en la consideración catastral a efectos del IBI de los terrenos «susceptibles de ser urbanizados», propiedad de los recurrentes, la generalidad de tal concepto- que abarca la totalidad de supuestos previsto en la letra b) del apartado 2 del [artículo 7](#) del [TRLRHL \(RCL 2004, 599 \)](#) - dio lugar a que el Tribunal Supremo se pronunciara al respecto en su [sentencia de 30 de mayo de 2014 \(RJ 2014, 3359 \)](#) , dictada en interés de ley al recurso 2362/2013. En ella, tras constatar que el legislador estatal no especifica lo que entiende por suelo urbanizable ni por suelo sectorizado, y que las leyes autonómicas designan los terrenos urbanizables con denominaciones diversas, el Alto Tribunal interpreta que el legislador estatal, en el artículo 7.2.b) controvertido, utilizó una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pudiera englobar a esta clase de inmuebles, excluyendo "que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene per se la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado, y que el artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes, por el contrario, hay que entender que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa

actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro, por lo que a efectos catastrales sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo. Antes de ese momento el suelo tendrá, como dice la sentencia recurrida, el carácter de rústico".

Prosigue la esclarecedora sentencia sentando que "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. De esta interrelación deriva la necesidad de que, por un lado, la descripción catastral atiende, 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".

Concluye el Tribunal Supremo que "la homogeneidad en la hermenéutica 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".

Hay que acudir, pues, a la [Ley 8/2007, de 28 de mayo \(RCL 2007, 1020 \)](#) , del Suelo, derogatoria de la [Ley 6/1998 de 13 de abril \(RCL 1998, 959 \)](#) y, en la actualidad, a su Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio. Esta ley eliminó la anterior distinción del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, reduciéndola a suelo en situación de urbanizado y en situación de rural; modificando también la metodología de valoración del suelo en base al criterio de la situación física del terreno, y suprimiendo con ello las expectativas que los diversos operadores económicos y usuarios pudieran tener del resultado de las actuaciones urbanísticas, tanto previstas como en curso. Siguiendo al Tribunal Supremo, en el FJ 6 de la casación examinada, "hay que entender que el legislador catastral quiso diferenciar entre suelo de expansión inmediata donde el plan delimita y programa actuaciones sin necesidad de posteriores tramites de ordenación, de aquel otro que, que aunque sectorizado carece de tal programación y cuyo desarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro,

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

TERCERO.- Aplicando la normativa y la jurisprudencia expuestas en el ordinal previo al caso concreto, a la vista de la prueba admitida y practicada sobre las características físicas, económicas y jurídicas del suelo, su uso y destino, la clase de cultivo -en su caso- o su aprovechamiento, ha lugar a observar que, si bien a fecha de la notificación de valor catastral impugnada existía Plan General de Ordenación Urbana vigente, y las parcelas del recurrente estaban clasificadas como suelo urbanizable, no existía ordenación pormenorizada de los sectores delimitados, ni Plan Parcial aprobado. Lo cual lleva a la necesidad de atender a la realidad de la evolución urbanística a la vista de las pruebas admitidas y practicadas: principalmente la certificación municipal de fecha 14 de enero de 2015, sobre la inexistencia de Planes Parciales.

Nos encontramos, pues, ante suelo que, aunque sectorizado, precisa posteriores tramites de ordenación, habiendo quedado su desarrollo urbanístico pospuesto para el futuro.

CUARTO.- Es por todo ello por lo que procede estimar el presente recurso contencioso- administrativo, anulando la resolución de 25 de junio de 2014, del Tribunal Económico-administrativo Regional de Madrid, con anulación del Acuerdo de Valoración Catastral en los particulares que afectan a las fincas de la entidad recurrente, a los efectos de su valoración como terreno rústico."

En igual sentido se pronuncian el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, en Sentencia de 27 de febrero de 2017 y el Tribunal Superior de Justicia de Murcia en Sentencia de 17 de marzo de 2016.

Tercera.- En aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo, Sentencia de 30 de mayo de 2014, y la normativa citada, y teniendo en cuenta que según el propio Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina el suelo objeto del impuesto no cuenta con "planeamiento de desarrollo detallado definitivamente aprobado", lo que ha dado lugar al inicio de un procedimiento simplificado de valoración colectiva de dichos suelos por parte del Catastro y a petición del Ayuntamiento, por esta Institución se considera que la valoración dada a los terrenos transmitidos por el Sr..... no se ajusta a Derecho, y por ello la liquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana notificada

debería ser revisada por la Diputación Provincial de Zaragoza, pues los terrenos transmitidos necesitarían de un planeamiento de desarrollo, por lo que no pueden ser valorados como urbanos.

Asimismo, se debe hacer mención que, tanto el Tribunal Supremo como los Tribunales Superiores de Justicia, en las Sentencias citadas, anulan las liquidaciones por considerar que no corresponde valorar como urbanos los terrenos que se transmiten, y con independencia de la valoración que conste en el Catastro.

III.- Resolución

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar:

1º.- **Sugerencia** al Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina, para que por sus órganos competentes y a la vista de las consideraciones jurídicas expuestas, informe a la Diputación Provincial de Zaragoza de la inexistencia de planeamiento de desarrollo urbanístico detallado definitivamente aprobado de los terrenos objeto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

2º.- **Sugerencia** a la Diputación Provincial de Zaragoza, para que por sus órganos competentes, y a la vista de las consideraciones jurídicas expuestas, estudie la procedencia de anular las liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana notificadas al Sr., al no ser urbanos los terrenos transmitidos por carecer de planeamiento de desarrollo.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 10 de julio de 2017

EL JUSTICIA DE ARAGÓN (e.f.)

FERNANDO GARCÍA VICENTE