



Roj: **STSJ AND 11144/2023 - ECLI:ES:TSJAND:2023:11144**

Id Cendoj: **41091330012023100568**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Sevilla**

Sección: **1**

Fecha: **22/05/2023**

Nº de Recurso: **137/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JULIAN MANUEL MORENO RETAMINO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA(SEDE DE SEVILLA)

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA.

Recurso nº 137/2022

SENTENCIA

Iltna Sra. Presidenta

Doña María Luisa Alejandre Durán

Iltnos. Sres. Magistrados

Don Julián Manuel Moreno Retamino

Doña Salud Ostos Moreno

En la Ciudad de Sevilla a Veintidós de Mayo de 2.023. La Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, ha visto el recurso referido al encabezamiento, interpuesto por D^a Milagrosa representada por la Procuradora Sra. Barranca Alcántara y defendida por el Letrado Sr. Marín Andrade contra Resolución del TEARA. Es demandada la Administración del Estado representada y defendida por la Abogacía del Estado. La cuantía del recurso es de 74.947,59 euros. Es ponente el Iltno. Sr. D. Julián Manuel Moreno Retamino.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El recurso se interpuso contra la resolución que se cita en el fundamento de derecho primero.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda la parte actora interesó de la Sala el dictado de Sentencia que anule el acto impugnado y condene a la administración a declarar como rústico el suelo referido, a efectos del Impuesto sobre bienes inmuebles con efectos desde el 31 de Julio de 2014.

TERCERO.- En su contestación a la demanda la Administración solicitó de la Sala el dictado de Sentencia que desestime íntegramente el recurso.

CUARTO.- Se ha practicado prueba. Las partes han formulado sus respectivos escritos de conclusiones.

QUINTO.- Señalada fecha para votación y fallo, tuvo lugar el día Veintidós de Mayo de 2.023.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna resolución del TEARA de 20 de diciembre de 2021 que desestima la reclamación interpuesta contra resolución desestimatoria de la reposición interpuesta contra el acuerdo de no alteración de descripción catastral de la parcela con referencia catastral NUM000 .



La demandante presentó el 31 de Julio de 2014 solicitud de corrección de la calificación del suelo de un bien inmueble de su propiedad (de referencia catastral NUM000 , parcela NUM001 , polígono NUM002). El suelo debía se calificado como rústico y no como urbano, sostiene el demandante.

Se trata, sostiene, de una parcela que aparece en el planeamiento de Setenil como suelo urbano no consolidado, pero sin plan que lo desarrolle. Se trata, alega, de una parcela de olivar seco, en tierra de labor, sin edificaciones en su interior ni signos de otro uso aque el indicado. Los olivos están en fase de plena capacidad productiva, y la parcela no tiene dotación de luz, agua ni acerado; además es perceptora de ayudas de pago básico por los cultivos que se dan en la parcela. Extremos fácticos acreditados y que no cuestiona la demandada.

Invoca la jurisprudencia del TS sobre el particular.

SEGUNDO.- En el recurso nº 323/2020 S. 13-4-2023) -esencialmente idéntico al presente- hemos dicho: "Se basa para ello en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014.

Conforme a la misma, (fundamento jurídico 6º): *"el legislador estatal, en el artículo 7.2.b) controvertido ha utilizado una amplia fórmula para recoger todos lossupuestos posibles con independencia de la terminología"; y "no cabe sostener, como hace el Abogado del Estado, que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planeamiento general tiene per se laconsideración catastral de suelo urbano"; "hay que entender que el legislador catastral quiso diferenciar entresuelo de expansión inmediata (...) de aquel otro que, aunque sectorizado, carece de tal programación y cuyodesarrollo urbanístico queda pospuesto para el futuro".*

Y, por otra parte, continúa el TS *"Para calcular elvalor catastral se debe tomar como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso pueda superaresté último (artículo 23.2 T.R.L.C.I.) (...) con posible vulneración del principio de capacidad económica, queno permite valorar tributariamente un inmueble por encima de su valor de mercado"; "la homogeneidad en lahermenéutica 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."*

Así pues, concluye el actor, dado que las parcelas aquí cuestionadas están calificadas como suelo urbanizable sin planeamiento de desarrollo urbanístico (según la Gerencia de Urbanismo) este tipo de suelo no puede ser considerado, a efectos catastrales, como suelo urbano y pagar el IBI en esa condición. En todo caso, la aplicación de la disposición transitoria segunda de la ley del catastro debería haberse hecho constar en las notificaciones correspondientes. Lo que no ha sucedido. Por todo ello, estima que las parcelas deben ser valoradas como suelo rústico.

CUARTO.- La demandada opone que el artículo 7 de la ley del catastro, aprobada por RDL 1/2004 disponía:

1. *El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo.*

2. *Se entiende por suelo de naturaleza urbana:*

a) *El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico 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....".*

El Tribunal Supremo -continúa la demandada- distinguió, en relación con el apartado b) del punto segundo el suelo sectorizado y ordenado para una inmediata ejecución del plan y el suelo ordenado pero que requiere instrumentos de planeamiento de detalle para proceder al desarrollo del planeamiento: los primeros deben considerarse urbanos y los segundos rústicos.

En desarrollo de esta línea jurisprudencial, continúa la demandada, el artículo 7 fue modificado pasando a disponer 2. *Se entiende por suelo de naturaleza urbana: a) El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico 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 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.*

Los demás apartados del artículo 7 no se han modificado. Así pues, concluye la demandada, para determinar el carácter urbano o rústico del suelo no solo se encuentra el apartado b) sino que habrá de atenderse al resto de apartados del precepto.

En este caso las parcelas se encuentran clasificadas como suelo urbano. Esta clasificación del planeamiento del suelo determina que no pueda ser considerado como suelo rústico, concluye la demandada.

QUINTO.- Expuestas las posiciones de las partes, para la resolución del pleito hemos de partir de la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2022. Declara la misma que *En efecto, la resolución de admisión enfatiza que si bien la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 "sienta como doctrina que solo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana el suelo urbanizable sectorizado ordenado y el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo, de forma que antes de ese momento el suelo tendrá necesariamente el carácter de rústico, se hace necesario precisar si los suelos calificados como urbanos no consolidados que no hayan visto aprobada su ordenación ulterior deben tener asimismo la condición de rústicos[...]"*

Y añade que según la sentencia dictada el día 26 de Marzo de 2013 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura....

"... 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".

[...]

Esta interpretación fue avalada por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 , recaída en recurso de casación en interés de la ley nº. 2362/2013 [...]

Para dicha sentencia: - El legislador estatal, en el artículo 7.2 del TRLCI ha utilizado una amplia fórmula para recoger todos los supuestos posibles que con independencia de la concreta terminología urbanística pueda englobar a esta clase de inmuebles.

- No cabe sostener 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.

- El artículo 7 sólo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo, ya 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, teniendo el suelo, antes de ese momento, el carácter de rústico.... Criterio que es avalado por el Tribunal Supremo.

Y concluye el Alto Tribunal: *En efecto, como se desprende de la referida sentencia de 30 de mayo de 2014 , a efectos catastrales, el suelo urbanizable podrá considerarse "urbano", cuando el desarrollo de la actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación de un instrumento urbanístico de desarrollo, que acometa y culmine su ordenación detallada para procurar esa ejecución.*

Pues bien, en este caso, para llegar a esa conclusión -que, en modo alguno se perfila por la sentencia de instancia-, resultaría necesaria una valoración (i) tanto de la legislación urbanística de Andalucía y de los instrumentos de planeamiento de desarrollo que contempla, interpretación que está vedada a tenor del art 86.3 LJCA ; (ii) como de la prueba, que tampoco cabe indagar o valorar en casación, a tenor del art 87 bis.1 LJCA .

SEXTO.- En esta tesitura, entendemos, en primer lugar, que la doctrina emanada de la STS de 30 de mayo de 2014 sigue vigente. Y en segundo lugar que es necesario interpretar la normativa autonómica andaluza, para concluir sobre la naturaleza urbana o rústica de los suelos en casos como el presente en que no existe planeamiento de desarrollo pese a la clasificación del suelo como urbano.

La ley 7/2021 (LISTA) a efectos de la misma clasifica el suelo como urbano y rústico.

En el artículo 13 dispone "Suelo urbano. 1. Conforman el suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana constituida por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento



de población del que forme parte, cumplan alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización conforme a esta ley y a sus normas de desarrollo b) Estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica. c) Estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello, de acuerdo con el ámbito que el instrumento de ordenación urbanística general establezca."

En el punto dos se refiere a los núcleos rurales tradicionales.

Pues bien la interpretación del citado precepto, en su apartado 1 a) debe llevarnos a entender que para hallarnos ante suelo urbano el mismo debe estar integrado en la malla urbana y cumplir alguna de las condiciones que luego detalla. En el caso presente resulta que las parcelas no está integradas en la malla urbana. Pero, además, resulta que tampoco han sido urbanizadas en ejecución de ningún instrumento de ordenación urbanística o territorial; ni han sido transformadas urbanísticamente: no cuenta con acceso rodado por vía urbana ni conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica.

Por otra parte, el reglamento de desarrollo de la ley 7/2021 (decreto 550/22 de 29 de noviembre de 2022), tras reproducir el contenido de la ley en cuanto a la definición de las clases de suelo (artículo 18) establece en el artículo 19 que *"2. La malla urbana constituye un ámbito continuo, delimitado por viales interconectados que forman parte de la red viaria del municipio, incluidas las travesías y tramos urbanos de las carreteras, dotado de los servicios básicos conectados a las redes públicas de infraestructuras y de las dotaciones propias del suelo urbano. La simple colindancia de un suelo con las redes de infraestructuras, viarios, carreteras de circunvalación o vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí misma, su consideración como suelo urbano.*

Podemos concluir pues que el suelo ocupado por las parcelas de la demandante, que, recordemos, según la certificación del ayuntamiento no existe respecto a ellas planeamiento de desarrollo, aprobado, ha de considerarse a los efectos catastrales aquí analizados, como suelo rústico.

A la misma conclusión se llega si se analiza la prueba pericial practicada, y ratificada en sede judicial.

En efecto, la arquitecto técnico que emite el informe de valoración de las parcelas parte de que el suelo está clasificado como suelo urbanizable sectorizado y urbano no consolidado. Destaca que se encuentra en el límite del suelo urbano con acceso exclusivamente peatonal a través de una carretera local muy estrecha y sin arceles. Acceso dificultado por la construcción de arquetas y conducciones de saneamiento lo que hace imposible el acceso de maquinaria para labores agrícolas. Las dificultades de acceso hacen imposible su uso como tierra de cultivo y una pequeña parte de la parcela está destinada a huerta para auto consumo familiar.

Se hace constar también que la gran mayoría de la parcela se encuentra fuera de la de limitación *"del suelo urbano, calificada como suelo no urbanizable (rústico). El resto se encuentra formando parte de distintas áreas de reparto del PGOU actualmente vigente, clasificadas como suelo urbanizable ordenado o sectorizado y parte en suelo urbano no consolidado. En cualquiera de los casos NO existe en la actualidad aprobado planeamiento de desarrollo, ni existe previsión al respecto."*

Del examen de la normativa autonómica, de la valoración de la prueba practicada (certificado de la gerencia de urbanismo y de la prueba pericial practicada) podemos concluir que, en efecto, el suelo ocupado por las parcelas debe merecer la calificación, a estos efectos catastrales con repercusión tributaria, de rústico, por ser su uso exclusivamente rústico, ajeno a cualquier aprovechamiento urbanístico, y son que la parcela esté integrada en la malla urbana (art. 13 Ley 7/2021) ni urbanizada en ejecución de instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial. Ni, en fin, cuenta con acceso rodado por vía urbana ni conexión con servicios básicos (art. 13.1 ley 7/2021). La simple colindancia con redes de infraestructuras, viarios etc (art. 19 del reglamento de la LISTA) no es suficiente, por sí misma para considerar como suelo urbana la parcela.

Por todo ello, en aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo antes citada, y tras el examen de la normativa andaluza, el recurso debe ser estimado."

TERCERO.- En el caso presente, la demandada opone que existe desviación procesal por cuanto la demandante ha introducido hechos nuevos relativos al estado actual de la parcela, sin que tal cuestión haya sido sometida al examen de la administración.

Opone en conclusiones, con razón, la parte demandante, que no existen hechos nuevos. Desde el primer momento la actora ha solicitado a la administración que, a efectos catastrales y de IBI, la parcela fuese



considerada o clasificada como suelo rústico, por no estar desarrollada urbanísticamente ni existir instrumento urbanístico que permitiese su desarrollo. Y a eso respondió la administración.

La aportación de fotografías o informes no puede ser considerada como hechos nuevos, sino como prueba de lo alegado. Pruebas que, por otra parte no ha rebatido la administración y hechos que, por otra parte, podía -y debía: la actora percibía fondos públicos destinados al agro por esa parcela- conocer la administración.

Pero es más, la decisión administrativa impugnada no hace referencia al estado de la parcela, sino a su clasificación como suelo urbano no consolidado. Se muestra pues, la administración, ajena a cualquier consideración sobre la situación fáctica de la parcela que, al fin y a la postre, no fueron nunca elementos determinantes de la decisión administrativa. No eran hechos nuevos, y, si se considerasen así, no fueron relevantes para la resolución impugnada. Por eso, entendemos, no puede hablarse con propiedad de desviación procesal.

El recurso, por todo lo expuesto, ha de ser estimado.

Y ÚLTIMO.- Se condena en costas a la parte vencida con el límite máximo de mil euros, habida cuenta de la naturaleza y complejidad del asunto. (artículo 139 L.J.C.A.)

Vistos los artículos de aplicación al caso y por la autoridad que nos confiere la Constitución:

FALLAMOS:

Que debemos estimar el recurso interpuesto por D^a Milagrosa representada por la Procuradora Sra. Barranca Alcántara y defendida por el Letrado Sr. Marín Andrade contra Resolución del TEARA citada en el fundamento de derecho primero, por ser contraria al Ordenamiento Jurídico. Se condena a la administración a que declare como suelo rústico, a los limitados efectos del Impuesto sobre Bienes inmuebles y desde el 31 de Julio de 2014 la parcela referenciada en el fundamento de derecho primero.

Se condena en costas a la parte vencida con el límite máximo de mil euros.

Notifíquese a las partes la presente resolución indicándoles que será susceptible de recurso de casación cuando concurran las exigencia contenidas en el artículo 86 y siguientes de la LJCA, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Intégrese esta resolución en el Libro correspondiente. Una vez firme la sentencia, remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, al lugar de origen de este.