

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 07 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 1 - 28013

45029710

NIG: 28.079.00.3-2021/0000588

### Procedimiento Ordinario 21/2021

**Demandante/s:** D./Dña. XXXXX

PROCURADOR D./Dña. EVERILDA MARIA DEL CARMEN CAMARGO SANCHEZ

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE ALCORCON

PROCURADOR D./Dña. JOSE LUIS GRANDA ALONSO

## SENTENCIA Nº 282/2021

En Madrid a 16 de septiembre de 2021.

El Ilmo. Sr. D. Carlos Sánchez Sanz, Magistrado Juez titular del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 7 de Madrid, ha visto los presentes autos de juicio ordinario seguidos en este Juzgado con el número arriba referenciado entre las siguientes partes:

**DEMANDANTE: XXXX** Esta parte está representada en este procedimiento por la Procuradora de los Tribunales Sra. Camargo Sánchez y defendida por el Letrado Sr. Martínez-Cardos Ruiz, según se ha acreditado en el momento procesal oportuno.

### ADMINISTRACIÓN DEMANDADA:

**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ALCORCÓN**, representado por el procurador sr. Granda Alonso y defendido por sus servicios jurídicos.

**ACTUACIÓN RECURRIDA:** Resolución de la Junta Municipal de Reclamaciones Económico-Administrativas de Alcorcón, de 22 de septiembre de 2020, por la que se



desestima la reclamación económico administrativa interpuesta contra las solicitudes de devolución de ingresos indebidos dimanantes de las autoliquidaciones practicadas por el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana en su día formuladas ante el Ayuntamiento de Alcorcón.

Y dicta, en nombre de S.M. EL REY la siguiente sentencia con base en los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Turnado a este Juzgado el escrito interponiendo el recurso contencioso-administrativo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia, se admitió a trámite solicitando el expediente administrativo y mandando emplazar a las partes.

**SEGUNDO.-** Personadas las partes, en el plazo señalado al efecto, se presentó escrito de demanda en el que en síntesis se exponía lo siguiente:

Los actores adquirieron diversos inmuebles por donación, protocolizadas en escrituras públicas de 19 de junio de 2015. En concreto:

a) Una participación indivisa de la vivienda sita en Alcorcón, XXXX; de los locales comerciales uno, dos y tres sitios en la casa números XXXX y de la vivienda segundo letra A sita en la casa número XXXX, que fue objeto de donación llevada a cabo mediante escritura pública otorgada el día 19 de junio de 2015 ante el Notario de Alcorcón, Don Juan Antonio Moncada y del Prado, con el número 1074 de su protocolo.

b) Una participación indivisa de la vivienda primera del inmueble sito en Alcorcón, XXXX, que fue objeto de donación llevada a cabo mediante escritura pública otorgada el día 19 de junio de 2015 ante el Notario de Alcorcón, Don Juan Antonio Moncada y del Prado, con el número 1076 de su protocolo.

c) Una participación indivisa de la vivienda tercero XXXX, número 40, de Alcorcón, que fue objeto de donación llevada a cabo mediante escritura pública



otorgada el día 19 de junio de 2015 ante el Notario de Alcorcón, Don Juan Antonio Moncada y del Prado, con el número 1075 de su protocolo.

EL 23 de julio de 2015 se presentaron las oportunas liquidaciones por un valor cada uno de ellos de 18.172 euros.

El 22 de junio de 2016, solicitaron la rectificación de las autoliquidaciones presentadas al considerar que el Impuesto abonado había perdido su legitimidad tras los pronunciamientos dictados por el Tribunal Constitucional que declaraba la inconstitucionalidad del tributo. Instaban la devolución de los ingresos abonados al considerarlos indebidos. En fecha 18 de mayo de 2017 el Ayuntamiento desestimó las solicitudes de rectificación. Se interpusieron reclamaciones económico administrativas. Por resolución de 22 de septiembre de 2020 se desestimó las reclamaciones.

Se invoca la inconstitucionalidad de los arts. 107.1, 107.2.A y 104 TRLHL declarada por el TC así como Jurisprudencia del TS.

El sistema objetivo de cálculo de la base imponible, regulado en la Ley de Haciendas Locales, es válido, pero siempre que grave capacidades económicas reales. Mediante el sistema de cálculo definido legalmente, la base imponible se obtiene atendiendo al valor catastral del suelo en el momento de devengo y los porcentajes fijados por los Ayuntamientos, teniendo en consideración el número de años de tenencia del bien.

En relación con el valor del terreno, el artículo 107.1.2º dice que “habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno en el momento de devengo”. El artículo 107.2, sin entrar en detalles, dispone que las transmisiones de terrenos su valor en el momento del devengo es el figure en dicho momento –el de devengo- a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. El valor del que se viene partiendo por los Ayuntamientos y que se multiplica por un porcentaje es el valor es el valor del suelo que consta en el recibo del IBI del ejercicio en que se transmite el terreno.

El porcentaje viene fijado por el Ayuntamiento en función del número de años completos a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento.

Con la multiplicación antedicha no se obtiene el incremento de valor experimentado durante el periodo de tenencia del bien, tal y como exige la definición del hecho imponible del impuesto, que es gravar el incremento de valor puesto de manifiesto durante la tenencia del bien. La fórmula es incorrecta porque la base imponible del impuesto se establece aplicando al valor catastral del bien el porcentaje de incremento fijado por el Ayuntamiento en su Ordenanza. Ahora bien, la fórmula empleada para obtener la base imponible no calcula



realmente el incremento experimentado durante la tenencia, sino el incremento de valor en los años sucesivos a la venta del bien, es decir, en el futuro.

La fórmula empleada vulnera el principio de capacidad económica ya que multiplica el porcentaje por el valor del suelo que figura en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el ejercicio del devengo. Se menciona la sentencia dictada por el Juzgado de Cuenca de 21 de septiembre de 2010 sin obviar que fue revocada.

Es preciso la necesidad de cohonestar ambas exigencias –la legal y la constitucional-. Y la única interpretación posible –desechada la acogida en su día por el Juzgado de Cuenca- es la siguiente: Debe tomarse el valor del suelo a fecha del devengo (fecha actual). De esta manera, se “tiene en cuenta el valor del suelo” a los efectos del artículo 107 de la Ley de Haciendas Locales. Se aplica a dicho valor el porcentaje de incremento experimentado a lo largo de los años, para retrotraer ese valor; es decir se debe dividir el valor a fecha del devengo entre el porcentaje de incremento experimentado. Y a dicho valor se aplica el porcentaje de incremento, determinándose la base imponible.

De esta manera se tiene en cuenta el valor del terreno en el momento del devengo y no se gravan incrementos futuros, pues aquel valor se considera si bien como valor final.

Las autoliquidaciones practicadas por mis mandantes, siguiendo la fórmula por el Ayuntamiento, no se acomodan a este esquema gravando incrementos de valor futuros, de tal suerte que deben ser rectificadas, sin perjuicio de practicar otras en su caso conforme con lo expuesto.

El Tribunal Supremo -en sentencia de 27 de marzo de 2019- no ha fijado criterio sobre la fórmula. Ha dicho que debe ajustarse a las previsiones legales y que la interpretación dada por el Juzgado de Cuenca no es amparable. Pero tampoco lo es la empleada por el Ayuntamiento de Alcorcón -al igual que otros muchos Ayuntamientos-, por cuanto vulnera el principio de capacidad económica. Por consiguiente, nada impide aplicar la consignada en el número anterior que aúna exigencia legal y constitucional.

Se pide la anulación de la resolución recurrida.

**TERCERO.-** Por la Administración demandada se presentó contestación en tiempo y forma en la que se exponía en síntesis lo siguiente:

Tras exponer el fundamento del impuesto, señala que la sección 5ª del capítulo II del título V de la LGT regula, en su único precepto, el artículo 221, el procedimiento administrativo para la devolución de ingresos indebidos.



Así pues, cuando el obligado tributario pretende la rectificación de su propia autoliquidación es exigida una fase previa de declaración de que el ingreso es efectivamente indebido, que solo procede en los supuestos expresamente mencionados: duplicidad en el pago, cantidad pagada superior al importe a ingresar e ingreso de deudas prescritas (genuinos ingresos indebidos del artículo 221.1 LGT).

En estos autos, se solicita la devolución de ingresos sin que previamente se haya obtenido un título ejecutivo que los declare indebidos del que pueda exigirse su ejecución.

En estos concretos autos se trata de la solicitud de devolución de ingresos indebidos aun cuando se pretenda en la demanda hacer ver que se solicitó la rectificación de una autoliquidación, no sino para tener causa, pero no es ahora cuando debe hacerlo, sino que esto debió hacerse en la vía administrativa a fin de obtener un acto declarativo de la improcedencia o manifestación de indebido el ingreso, cuya devolución ahora se solicita, de modo que sin éste nada se puede devolver.

Las autoliquidaciones del IIVTNU se realizaron conforme valores del suelo aprobados por la Gerencia del Catastro a efectos del IBI en el momento de la transmisión de los inmuebles, valores que no han sido recurridos siendo firmes y aceptados por el demandante. Se recuerda que la determinación del valor catastral no es competencia del ayuntamiento.

Se niega el valor del precio fijado en las escrituras. Se indica que el valor del suelo en Alcorcón no solo no ha bajado sino que ha subido. No se desglosa el precio del suelo. No se ha cuestionado el valor catastral. Habría hecho falta un informe pericial.

Sobre la fórmula de cálculo, el TS se ha mostrado contrario a su modificación en un procedimiento.

Se pide la desestimación de la demanda.

**CUARTO.-** Teniendo en cuenta las reglas para determinar la cuantía del recurso, previstas en los artículos 40 a 42 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ésta se fijó en 36.345,50 euros.

**QUINTO.-** Existiendo discrepancia sobre determinados hechos se ha practicado prueba documental con el resultado que consta en los autos.



**SEXTO.-** Terminada la práctica de las pruebas cada parte ha formulado conclusiones valorando el resultado de las pruebas practicadas en relación con el asunto que se enjuicia y pretensiones que sobre el mismo ejercen.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El asunto que se enjuicia corresponde al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo por aplicación del artículo 1 de la LJCA siendo competente para su conocimiento este Juzgado conforme se dispone en el artículo 8 en relación con el artículo 14 de la misma.

**SEGUNDO.-** Se discute en este proceso la obligación de pago de los actores derivada del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Este impuesto está regulado en los arts. 104.1 y ss. RDLvo 2/2004. La jurisprudencia ha sido casi unánime desde el principio en la exigencia de que se aduzca al menos algún incremento de valor para justificar la realización del "hecho imponible" del impuesto. Si no hay incremento de valor, tampoco puede haber "hecho imponible", por definición legal por cuanto para que nazca el deber de contribuir por tal concepto es preciso que concurren simultáneamente tres requisitos: a) que se transmita un suelo; b) que ese suelo sea urbano y c) que se haya producido un incremento real del valor del suelo. Le corresponde al Ayuntamiento determinar si se ha producido la sujeción al impuesto. Y, si no ha habido incremento real del valor del suelo, no habrá sujeción al impuesto.

El TC dictó sentencia 26/2017, de 16 de febrero, declarando la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Norma Foral de Guipúzcoa reguladora del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana –comúnmente conocido como plusvalía municipal-, a tenor del examen de conformidad con el principio de capacidad económica previsto en el art. 31.1 CE, en la medida en la que no prevén excluir del tributo situaciones inexpresivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor.

Pocos días después, el uno de marzo de 2017, dictó otra sentencia (37/2017) por la que declaran inconstitucionales y nulos determinados preceptos de la Norma Foral de Álava,



únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica, impidiendo a los sujetos pasivos que puedan acreditar esta circunstancia.

Finalmente, en Sentencia del Pleno, de fecha 11 de mayo de 2017 (sentencia 59/2017), el TC estima parcialmente cuestión de inconstitucionalidad y declara que los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4, todos ellos del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RD Legislativo 2/2004, son inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor. En dicha sentencia se señala que:

Antes de pronunciar el fallo al que conduce la presente Sentencia, deben efectuarse una serie de precisiones últimas sobre su alcance:

a) El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos no es, con carácter general, contrario al Texto Constitucional, en su configuración actual. Lo es únicamente en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica, esto es, aquellas que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión. Deben declararse inconstitucionales y nulos, en consecuencia, los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, «únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica» (SSTC 26/2017, FJ 7; y 37/2017, FJ 5).

b) Como apunta el Fiscal General del Estado, aunque el órgano judicial se ha limitado a poner en duda la constitucionalidad del art. 107 LHL (LA LEY 362/2004), debemos extender nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por conexión (art. 39.1 LOTC) con los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, al art. 110.4 LHL, teniendo en cuenta la íntima relación existente entre este último citado precepto y las reglas de valoración previstas en aquellos, cuya existencia no se explica de forma autónoma sino solo por su vinculación con aquel, el cual «no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene» [SSTC 26/2017, FJ 6; y 37/2017, FJ 4 e)]. Por consiguiente, debe declararse inconstitucional y nulo el art. 110.4 LHL, al impedir a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpressiva de capacidad económica (SSTC 26/2017, FJ 7; y 37/2017, FJ 5).

c) Una vez expulsados del ordenamiento jurídico, ex origine, los arts. 107. y 110.4 LHL, en los términos señalados, debe indicarse que la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que solo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, a partir de la publicación de esta Sentencia, llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (SSTC 26/2017, FJ 7; y 37/2017, FJ 5)”



**TERCERO.-** El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la sentencia de fecha 19 de julio de 2017 (re. 883/16), negaba la llamada “interpretación salvadora” al interpretar la sentencia del TC, argumentando lo siguiente:

A la vista de cuanto antecede entendemos en definitiva que la liquidación debe ser anulada, en cuanto girada en aplicación de preceptos expulsados del ordenamiento jurídico ex origine, cuyo resultado no puede ser reexaminado a la vista del resultado de prueba pericial para la que se carece de parámetro legal(comparación de valores escriturados, comparación de valores catastrales, factores de actualización, aplicación de normas de otros impuestos..) en ejercicio o forma de actuación expresamente rechazado , pues implicaría continuar haciendo lo que expresamente el Tribunal Constitucional rechaza esto es “dejar al arbitrio del aplicador tanto la determinación de los supuestos en los que nacería la obligación tributaria como la elección del modo de llevar a cabo la determinación del eventual incremento o decremento”, determinación que el Constitucional insiste queda reservada al legislador, al que debe entenderse dirigida la aclaración del alcance o significado de la inconstitucionalidad declarada, no al aplicador del derecho, que con ello habría de quebrantar principios de seguridad jurídica y de reserva de ley en materia tributaria, que en definitiva han determinado la declaración de inconstitucionalidad (...)”.

Es decir, entiende el TSJ que al haberse girado una liquidación con base en preceptos expulsados del ordenamiento jurídico, ha de ser anulada porque no es posible llevar a cabo una valoración para determinar si ha habido o no incremento toda vez que no hay parámetro legal (igualmente, STSJM de tres de abril de 2018, re. 412/2017).

**CUARTO.-** Esta interpretación del TSJM no es la única que se sostuvo por los distintos TSJ. En otros casos se sostuvo que las liquidaciones **mantenían su validez** salvo que se probara que no se había producido un aumento de valor, en cuyo caso existían también divergencias sobre a quién le correspondía acreditar esta ausencia de incremento de valor.

Este panorama comienza a ser aclarado por el **TS en su sentencia de nueve de julio de 2018, re. 6226/2017**. Dicha sentencia resuelve un recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ Aragón que a su vez resolvió la apelación de una sentencia de un Juzgado de Zaragoza, concretando el interés casacional en “determinar si, para garantizar la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), la igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la Constitución) y el respeto de la reserva de ley en materia tributaria (artículos 31.3 y 133.1 y 2 de la Constitución), la inconstitucionalidad de los artículos 107.1,



107.2 a) y 110.4 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, declarada en la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo, obliga en todo caso a la anulación de las liquidaciones y al reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos en las solicitudes de rectificación de autoliquidaciones por el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, sin entrar a valorar la existencia o no en cada caso de una situación inexpressiva de capacidad económica».

La sentencia del TS parte de lo resuelto por el TC en su sentencia 59/2017, y señala:

Como hemos dicho, el fallo de la STC 59/2017 declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 del TRLHL, «pero únicamente -aclara- en cuanto sometan a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor».

Y antes de pronunciar el fallo, el Tribunal Constitucional efectúa una serie de precisiones últimas sobre su alcance, que a continuación transcribimos:

(...)

En definitiva, por un lado, tanto en el fallo como en el fundamento jurídico 5, el máximo intérprete de nuestra Constitución deja muy claro que los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4, todos ellos del TRLHL, son inconstitucionales y nulos, «pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor». Con lo que parece estar haciendo una declaración parcial de inconstitucionalidad, en tanto que recalca asimismo que el IIVTNU «no es, con carácter general, contrario al Texto Constitucional, en su configuración actual», sino que «[l]o es únicamente en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica», por lo que, en principio, puede pensarse que en los casos en los que se acredite un aumento de valor del terreno al momento de la transmisión, al menos los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL resultan aplicables por los órganos de la Administración o de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y, por otro lado, sin embargo, el Tribunal Constitucional también indica que «la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que solo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa». Aunque, a renglón seguido, precisa que lo que en realidad corresponde al legislador mediante las «modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto» es «arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana».

A conjugar esas dos declaraciones, que pudieran parecer contradictorias, y, por ende, a resolver la cuestión con interés casacional objetivo, dedicamos los siguientes fundamentos de derecho



Analiza a continuación el TS la interpretación que del fallo del TC han hecho diversos TSJ, en concreto por el de Madrid en la sentencia de 19 de julio de 2017 (re. 783/2016), señalando el TS que no se pueden acoger la mayoría de las tesis que se exponen en esas sentencias, porque no se declara la inconstitucionalidad total o absoluta de todos los preceptos mencionados en el fallo, porque no se puede afirmar que la prueba de existencia de plusvalía y el modo de cuantificarla carezcan de cobertura legal, ni es acertado concluir que no queda practicar liquidación alguna del IIVTNU. Sí se comparte de la doctrina de dichos TSJ que corresponde al legislador llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto.

El TS deduce de la STC 59/2017 dos conclusiones: que se declara la **inconstitucionalidad parcial de los arts. 107.1 y 107.2.a del TRLHL** (“carece de sentido –y, por ende, consideramos que el Pleno del Tribunal Constitucional no pudo pretender este efecto- que la nulidad de los preceptos cuya contradicción con la Constitución se denuncia se extienda también a supuestos en los que existe un incremento de valor del terreno y, en consecuencia, un manifestación de riqueza real o potencial cuyo gravamen resulta plenamente compatible con artículo 31.1 CE. Y es que –y a mayor abundamiento-, en estos casos, no solo se grava la que *a priori* o en abstracto es una manifestación de riqueza real o potencial compatible con los dictados del artículo 31.1 CE, sino también la que en su configuración legal concreta resulta plenamente compatible con las exigencias que derivan del principio de capacidad económica”), y por otra parte **el alcance de la declaración de inconstitucionalidad del art. 110.4 es total** (“se expulsa completa y definitivamente del ordenamiento jurídico la imposibilidad que hasta ese momento tenían los sujetos pasivos de acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración contenidas en los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL y, en consecuencia, de demostrar la improcedencia de liquidar y venir obligado al pago del IIVTNU en ciertos casos”).

Sentado lo anterior, el TS declara que corresponde al sujeto pasivo del impuesto probar la inexistencia de una plusvalía real conforme a las normas generales previstas en la LGT. Demostrada la inexistencia de plusvalía, no procederá la liquidación del impuesto, pero en caso contrario debe girarse la correspondiente liquidación. Basa el TS esta afirmación en el art. 105.1 LGT y en el FJ 5 b de la STC 59/2017. Para ello, dice el TS:

2.- Para acreditar que no ha existido la plusvalía gravada por el IIVTNU podrá el sujeto pasivo (a) ofrecer **cualquier principio de prueba, que al menos indiciariamente**



**permita apreciarla**, como es la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión que se refleja en las correspondientes escrituras públicas [cuyo valor probatorio sería equivalente al que atribuimos a la autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en los fundamentos de derecho 3.4 de nuestras sentencias de 23 de mayo de 2018 (RRCA núm. 1880/2017 y 4202/2017), de 5 de junio de 2018 (RRCA núm. 1881/2017 y 2867/2017) y de 13 de junio de 2018 (RCA núm. 2232/2017)]; (b) optar por una prueba pericial que confirme tales indicios; o, en fin, (c) emplear cualquier otro medio probatorio ex artículo 106.1 LGT que ponga de manifiesto el decremento de valor del terreno transmitido y la consiguiente improcedencia de girar liquidación por el IIVTNU. Precisamente –nos interesa subrayarlo–, fue la diferencia entre el precio de adquisición y el de transmisión de los terrenos transmitidos la prueba tenida en cuenta por el Tribunal Constitucional en la STC 59/2017 para asumir -sin oponer reparo alguno- que, en los supuestos de hecho examinados por el órgano judicial que planteó la cuestión de inconstitucionalidad, existía una minusvalía.

3.- Aportada –según hemos dicho, por cualquier medio- por el obligado tributario la prueba de que el terreno no ha aumentado de valor, **deberá ser la Administración la que pruebe en contra de dichas pretensiones** para poder aplicar los preceptos del TRLHL que el fallo de la STC 59/2017 ha dejado en vigor en caso de plusvalía. Contra el resultado de la valoración de la prueba efectuada por la Administración en el seno del procedimiento tributario correspondiente, el obligado tributario dispondrá de los medios de defensa que se le reconocen en vía administrativa y, posteriormente, en sede judicial. En la vía contencioso-administrativa la prueba de la inexistencia de plusvalía real será apreciada por los Tribunales de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 LJCA y, en último término, y tal y como dispone el artículo 60.4 LJCA, de conformidad con las normas del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En definitiva, considera el TS que la sentencia recurrida en casación aplicó correctamente el ordenamiento jurídico al considerar que la STC 59/2017 permite no acceder a la rectificación de las autoliquidaciones del IIVTNU en los casos en que no se acredita por el obligado tributario la inexistencia de incremento de valor en los terrenos de naturaleza urbana. Rechaza el Alto Tribunal que se produzca una quiebra del principio de reserva de ley tributaria y del principio de seguridad jurídica, así como del principio de igualdad.

Y finalmente, el TS fija la interpretación de los preceptos discutidos en el FD 7º:

1º) Los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, a tenor de la interpretación que hemos hecho del fallo y del fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017, adolecen solo de una **inconstitucionalidad y nulidad parcial**. En este sentido, son constitucionales y resultan, pues, plenamente aplicables, en todos aquellos supuestos en los que el obligado tributario no



ha logrado acreditar, por cualquiera de los medios que hemos expresado en el fundamento de derecho Quinto, que la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título (o la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos), no ha puesto de manifiesto un incremento de su valor o, lo que es igual, una capacidad económica susceptible de ser gravada con fundamento en el artículo 31.1 CE.

2º) El artículo 110.4 del TRLHL, sin embargo, es **inconstitucional y nulo en todo caso (inconstitucionalidad total)** porque, como señala la STC 59/2017, «no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene», o, dicho de otro modo, porque «imp[ide] a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpressiva de capacidad económica (SSTC 26/2017, FJ 7, y 37/2017, FJ 5)». Esa nulidad total de dicho precepto, precisamente, es la que posibilita que los obligados tributarios puedan probar, desde la STC 59/2017, la inexistencia de un aumento del valor del terreno ante la Administración municipal o, en su caso, ante el órgano judicial, y, en caso contrario, es la que habilita la plena aplicación de los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL.

Esta doctrina ha sido reiterada por el Alto Tribunal en sentencias de 18 de julio de 2018 (re. 4777/2017), 17 de julio de 2018 (re. 5664/2017), 8 de noviembre de 2018 (re. 5214/2017), 7 de noviembre de 2018 (re. 4843/2017) entre otras. En concreto, sobre la doctrina del TSJM, el TS ha dictado sentencia en fecha 26 de febrero de 2019 (re. 5679/2017) en la que se remite íntegramente a los razonamientos de la sentencia de 9 de julio de 2018, casando la sentencia que había sido dictada por el TSJM, que según el TS “considera erróneamente que los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, sobre determinación de la base imponible del impuesto municipal que nos ocupa, han sido expulsados de modo absoluto e incondicional del ordenamiento jurídico, criterio que hemos rechazado formalmente, al afirmar que " (tales artículos) ...a tenor de la interpretación que hemos hecho del fallo y del fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017, de 11 de enero, adolecen solo de una inconstitucionalidad y nulidad parcial”.

**QUINTO.-** Esta interpretación del TS es la que debe servir de base en este pleito y en los sucesivos que se planteen en este Juzgado sobre el IIVTNU, habiendo ya sido aplicada entre otras en la sentencia de 10 de julio de 2018, PA 450/2017. Entrando en el estudio de los argumentos expuestos por la demandante, la demanda se basa en la incorrección de la fórmula de cálculo empleada por el Ayuntamiento. Se trata de una cuestión ya resuelta por el TS. Así, en sentencia de 27 de marzo de 2019 (re. 4924/2017) se afirma lo siguiente:



En consecuencia, de conformidad con esta jurisprudencia, el recurrente puede probar que no existe plusvalía en el momento de la transmisión y por ello capacidad económica gravable. Sin embargo, en el presente caso no estamos ante un problema de inexistencia de plusvalía sino ante una fórmula de cálculo distinta de la prevista en el artículo 107 de la ley de Haciendas Locales, que solo ha sido declarado inconstitucional en la medida en que así se graven situaciones de inexistencia de plusvalía. Y esa inexistencia puede ser demostrada por el recurrente por diversos medios, a los que alude la sentencia antes transcrita parcialmente, entre otras de esta Sala, y desde luego a través de una prueba pericial que demuestre que el valor catastral es inferior al del mercado. Pero en el presente caso, la prueba pericial, aparte del defecto formal de tomar la referencia de un pleito distinto, sin permitir en ese caso la contradicción correspondiente a la otra parte, no es realmente un dictamen pericial, sino una fórmula de interpretación de la ley, que corresponde siempre al Juzgador y que es distinta de la prevista literalmente en la normativa aplicable. La recurrente pretende hallar la diferencia entre el valor catastral inicial, calculado desde el valor final existente en el momento de la transmisión, sustituyendo la fórmula del artículo 107. No hay que olvidar que esta fórmula ya estuvo vigente en la legislación anterior, y fue sustituida por la actual, no habiéndose declarado inconstitucional, salvo que se pruebe la inexistencia de incremento del valor de los terrenos con su aplicación, lo que aquí no ocurre, y ni siquiera se intenta, y aunque la fórmula propuesta por la sentencia recurrida pueda ser una opción legislativa válida constitucionalmente, no puede sustituir a la establecida legalmente, por lo que el recurso ha de ser estimado, y anulada la sentencia por otra que desestime el recurso contencioso-administrativo.

SEGUNDO.- Contenido interpretativo de esta sentencia.

De conformidad con la cuestión suscitada por la Sección Primera en el Auto de Admisión del presente recurso de casación fijamos el siguiente criterio interpretativo.

La cuestión que presenta interés casación al objetivo para la formación de la jurisprudencia es la siguiente:

La interpretación conjunta de los artículos 104.1 y 107, apartados 1, 2 y 4, del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, permite concluir que el importe de la base imponible del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana ha de ser el resultado de multiplicar el valor del terreno en el momento del devengo por el número de años de generación del incremento y por el porcentaje anual corresponda.

E igualmente, en la sentencia de 24 de abril de 2019 (re. 695/2018) el TS afirma lo siguiente:



Sin embargo, rechazada la tesis maximalista que solicitaba la recurrente de forma subsidiaria, y no pretender la actora acreditar la existencia o no de incremento real de valor, esta Sala no considera procedente la retroacción de actuaciones, teniendo en cuenta la doctrina reciente de esta Sala recaída en el recurso de casación número 4924/2017, Sentencia 419/2019, de 27 de marzo de 2019, donde se determina que la prueba pericial propuesta, no es propiamente un dictamen pericial, sino una fórmula de interpretación de la ley, que corresponde siempre al Juzgador y que es distinta de la prevista literalmente en la normativa aplicable. Decíamos en esta sentencia que la recurrente pretende hallar la diferencia entre el valor catastral inicial, calculado desde el valor final existente en el momento de la transmisión, sustituyendo la fórmula del artículo 107. No hay que olvidar que esta fórmula ya estuvo vigente en la legislación anterior, y fue sustituida por la actual, no habiéndose declarado inconstitucional, salvo que se pruebe la inexistencia de incremento del valor de los terrenos con su aplicación, lo que aquí no ocurre, y ni siquiera se intenta, y aunque la fórmula propuesta por la actora pueda ser una opción legislativa válida constitucionalmente, no puede sustituir a la establecida legalmente, por lo que el recurso de casación ha de ser estimado, y sustituida la sentencia por otra que desestime el recurso contencioso-administrativo.

De estas sentencias se desprende la validez de la regla de cálculo del impuesto y la improcedencia de aplicar una fórmula alternativa. Por otro lado, no le corresponde al Ayuntamiento fijar el valor catastral, es más, está vinculado por éste, pudiendo la parte interponer reclamación económica administrativa si considera que el valor catastral está mal calculado.

**SEXTO.-** Cabe añadir la STSJM de 29 de mayo de 2020, re. 2146/2019, que sobre el método de valoración hace la siguiente reflexión:

Cuando el Tribunal Supremo se refiere a que el Ayuntamiento debe desvirtuar la prueba indiciaria constituida por las escrituras, por supuesto no contempla acudir a los valores catastrales, fundados en criterios genéricos, sino a una prueba más singularizada y referida a la transmisión en concreto. No debe omitirse que para la jurisprudencia el "incremento de valor debe corresponderse con una plusvalía real y efectiva" (STS 714/2019, de 29 de mayo, RC 114/2018).

De todos modos, el método que utiliza el recurrente buscando una proporción entre los valores catastrales y los de adquisición y venta fijados por los interesados implica la utilización de magnitudes de naturaleza heterogénea de difícil conciliación. Y, por si fuera poco, este mismo método ha sido rechazado expresamente por el Tribunal Supremo en sentencia 1620/2019, de 21 de noviembre (RC 86/2019)



Y más recientemente, la STSJM de 15 de junio de 2021 (re. 1173/2020) expone lo siguiente:

Hay que partir de que el Tribunal Supremo y el presente Tribunal ha rechazado en numerosas ocasiones métodos de cálculo alternativos del IIVTNU, entre ellos la denominada “fórmula Cuenca”, esto es, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha creado un mecanismo alternativo de cálculo, sino que simplemente examina si ha existido una riqueza a gravar, en caso negativo no hay liquidación alguna, y en caso afirmativo, la única liquidación posible es conforme a los métodos y datos previstos legalmente en el art. 107 y ss. TRLHL. Es cierto que la originaria Sentencia de 29 de septiembre de 2017 del Juzgado nº 22 de Madrid, fue dictada en un momento en el que la doctrina jurisprudencial no se encontraba tan asentada como en la actualidad, y su interpretación se torna confusa atendiendo a los conocimientos actuales, pero en cualquier caso, la interpretación del Ayuntamiento de que las nuevas liquidaciones dictadas en el año 2017 son una suerte de ejecución de la sentencia, no puede acogerse. El presente Tribunal no puede amparar una fórmula de cálculo diferente de la legal salvo que fuera obligado cumplimiento de una sentencia que así claramente lo fijase y dicha sentencia hubiera alcanzado firmeza, pero ello no sucede en el presente caso. Las liquidaciones del 2017 no se dictan en ejecución de sentencia y así no están encabezadas en dicho sentido, y tampoco se concede como pie de recurso, el correspondiente a un incidente de ejecución de sentencia, sino que se dictan como liquidaciones ex novo, sin referencia alguna a la sentencia judicial. Pero lo que es más importante, la sentencia después de realizar una lectura de la misma, no se puede afirmar, que esté condenando a la emisión de una nueva liquidación con un valor de base imponible reducida, sino que exclusivamente anula las liquidaciones y así queda claro tanto en los fundamentos como en el fallo anteriormente transcrito. Y ello es coherente con el escrito de demanda que solicitaba la anulación de la liquidación, no la rebaja de la liquidación mediante la aplicación de una base imponible reducida, de manera que si el Juzgado nº 22 hubiera querido sustituir una liquidación por otra, no hubiera podido proceder a realizar una estimación total sino una estimación parcial, permitiendo con ello también recurrir a la parte actora cuya pretensión no era la emisión de una nueva liquidación.

**SÉPTIMO.-** La redacción vigente del art. 139 LJCA establece el criterio de vencimiento como norma general, salvo el caso de concurrencia de serias dudas de hecho o de derecho, circunstancia ésta que ha de ser expresamente motivada por el Juzgador.

En el presente caso, dada la desestimación de la demanda han de imponerse las costas a la parte actora con el límite de 1.000 euros.



En atención a lo expuesto, vistos los artículos citados y demás de general aplicación

## FALLO

Que debo desestimar y desestimo la demanda interpuesta contra la Resolución de la Junta Municipal de Reclamaciones Económico-Administrativas de Alcorcón, de 22 de septiembre de 2020, por la que se desestima las reclamación económico administrativa interpuesta contra las solicitudes de devolución de ingresos indebidos dimanantes de las autoliquidaciones practicadas por el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana en su día formuladas ante el Ayuntamiento de Alcorcón.

Se condena en costas a la parte actora con el límite de 1.000 euros.

Contra esta sentencia podrá interponerse recurso de apelación en el plazo de QUINCE DÍAS a contar desde su notificación.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACIÓN.-** Firmada y publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez, es entregada en el día de la fecha a esta Secretaría para su notificación, expídase testimonio literal de la misma para su unión al procedimiento y copias para su notificación y únase el original al libro de sentencias. En Madrid a 16 de Septiembre de 2021. Doy fe.



**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Primera C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004**  
33010280  
NIG: 28.079.00.3-2019/0016779

## **Recurso de Apelación 509/2021**

**Recurrente:** D./Dña. XXXXX  
**Recurrido:** AYUNTAMIENTO DE ALCORCON  
PROCURADOR D./Dña. JOSE LUIS GRANDA ALONSO

### **SENTENCIA N° 463/2021**

Presidente:  
**D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO**  
Magistrados:  
**D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS**  
**D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA**  
**D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO.**

En la Villa de Madrid, a doce de julio de dos mil veintiuno.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso de apelación número 509/2021, interpuesto por doña XXXX contra la Sentencia de 11 de febrero de 2.021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 30 de Madrid en el procedimiento abreviado n° 291/2019. Siendo parte apelada el Ayuntamiento de Alcorcón, representado por el Procurador de los Tribunales don José Luís Granda Alonso.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En fecha 11 de febrero de 2.021 se dictó Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 30 de Madrid en el procedimiento abreviado nº 291/2019, por la que se desestimaba el recurso interpuesto por doña XXXX contra la desestimación, por el Ayuntamiento de Alcorcón, de su solicitud, presentada en fecha 25.05.2018 en materia de reconocimiento y abono de complemento de destino y de complemento específico, anulación de nóminas desde el mes de mayo de 2014 y modificación de la relación de puestos de trabajo de la Administración demandada.

**SEGUNDO.-** Contra la mencionada resolución judicial por doña XXXX, en la representación indicada, interpuso en tiempo y forma recurso de apelación en base a las alegaciones que se hacen constar en el escrito de recurso, las cuales se tienen por reproducidas en aras a la brevedad.

**TERCERO.-** El Ayuntamiento de Alcorcón formuló oposición a los recursos de apelación presentados interesando su desestimación por las razones vertidas en el correspondiente escrito, que se tienen igualmente por reproducidas.

**CUARTO.-** Elevados los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a esta Sala de lo Contencioso-Administrativo y personadas las partes en legal forma sin que ninguna de ellas solicitara vista, conclusiones o prueba, se señaló para votación y fallo, lo que se llevó a efecto el 7 de julio de 2021.

Ha sido ponente el Magistrado don Francisco Javier Canabal Conejos, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El presente recurso de apelación se ha interpuesto contra la Sentencia de 11 de febrero de 2.021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 de Madrid en el procedimiento abreviado nº 291/2019, por la que se desestimaba el recurso interpuesto por doña XXXX contra la desestimación, por el Ayuntamiento de Alcorcón, de su solicitud, presentada en fecha 25.05.2018 en materia de reconocimiento y abono de complemento de destino y de complemento específico, anulación de nóminas desde el mes de mayo de 2014 y modificación de la relación de puestos de trabajo de la Administración demandada.



Como consta en las actuaciones la actora instaba como pretensiones en su demanda las siguientes:

a.- Que se anule la desestimación por silencio de la reclamación administrativa de 25 de mayo de 2018, y se le abonen las diferencias retributivas con el puesto de Jefe de Servicio desde el 17 de diciembre de 2014, fecha en la que el puesto quedó vacante, desde 4 años antes a la reclamación, anulando y rectificando las nóminas e instrumentos de ordenación de personal por no valorar las funciones que realmente realiza la actora.

b.- Que, subsidiariamente, se le abonen las diferencias retributivas que se abonaron históricamente a los TAG A 26 que realizaron a la vez funciones de TAG y de letrado en la misma materia, igual que la actora.

c.- Que se ordene su puesto de trabajo mediante RPT, valorando las funciones que realmente realiza.

d.- Que se reponga el puesto de Jefe de Servicio A 28 en la RPT, (desaparecido de la RPT de 2016 que se ha anulado por acuerdo de 2017, convocando concurso para su provisión.

Para la desestimación del recurso señala la Sentencia lo siguiente:

“Tercero.- En primer lugar, conviene señalar que no procede acoger ninguna de las pretensiones concernientes a las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por el Ayuntamiento de Alcorcón, habida cuenta que tales actos administrativos no han sido recurridos en tiempo y forma por la parte demandante, que pudo y debió hacerlo en su momento oponiendo las razones que convinieren a su derecho e interés.

Todas las R.P.T. aprobadas por el Ayuntamiento de Alcorcón, incluida la última incorporada al expediente administrativo, de fecha 23.06.2020, a que alude la recurrente e interesa su modificación, son actos firmes y consentidos que devinieron inapelables e irrecurribles ante esta Jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA).

En otro orden de cosas, en cuanto a las afirmaciones que realiza la parte demandante en orden a equiparar sus funciones con las del puesto de Jefe de Servicio ocupado hasta el 17 de diciembre de 2014, de la prueba practicada documental, aún con la profusión de escritos y documentos aportados por la parte recurrente, no puede extraerse que las funciones ejercidas por esa parte se correspondan en su totalidad con las del puesto referido. Así, reconoce esa parte que la Asesoría Jurídica Externa tenía por cometido “la defensa ante los tribunales del Ayuntamiento, de los Organismos Autónomos y de la representación y defensa en juicio de las autoridades, funcionarios y empleados del Ayuntamiento de Alcorcón y de sus organismos autónomos, en los procedimientos judiciales que se sigan por razón de actos y omisiones, relacionados directamente con el ejercicio de sus respectivas funciones” (Doc. 9 Dda.).

Sin embargo la parte demandante no ha llegado a acreditar que todas las funciones asignadas al puesto de Trabajo de Jefe de Servicio de esa Asesoría, hayan sido desempeñadas por ella desde que se produjo el cese de D. xxxx, en fecha 17.12.2014.

En relación con las funciones que correspondían al puesto de Jefe de Servicio, en acto de la vista, D. xxxx, T.A.G. adscrito a la Asesoría en que presta sus servicios con la demandante, expuso como propias del ese puesto, entre otras, la dirección del



personal, organización del trabajo y reparto de asuntos, defensa de los cargos municipales, así como la concesión de permisos y la aprobación de las vacaciones.

Asimismo el citado testigo, cuya declaración resultó veraz y sin contradicción, manifestó que una vez que cesó en el puesto el Sr. xxxx, se siguió su criterio en la distribución de asuntos, teniendo asignada la parte demandante desde entonces los asuntos relativos a Urbanismo y Responsabilidad Patrimonial y que tanto el declarante como la actora disponían de poder a su favor para representar al organismo autónomo municipal IMPEP.

En el presente recurso, la parte actora no ha llegado a acreditar la asunción por su parte de todas las funciones del puesto de trabajo de Jefe de Servicio desde diciembre de 2014, entre ellas la representación y defensa en juicio de autoridades municipales, la distribución del trabajo o la organización y aprobación de las vacaciones; lo cual ha de conducir a la desestimación de la pretensión en cuanto al abono de las diferencias retributivas que interesa esa parte respecto del complemento de destino que corresponde al nivel 28, ni al complemento específico de ese puesto, ya que no ha alcanzado a justificar en el presente procedimiento el mérito de haberlo consolidado por el ejercicio de sus funciones desde diciembre de 2014. Ello, sin desmerecer la importancia de todas aquellas que viene desempeñando como Jefe de Sección, las cuales, no se corresponden sin embargo con la totalidad de las funciones del puesto de trabajo de Jefe de Servicio de la Asesoría Jurídica Externa al que está adscrita.

En el mismo sentido, la parte recurrente no ha acreditado la discriminación que alega sufrir con respecto a los otros funcionarios T.A.G., que consistiría en no reconocerle la demandada las funciones realizadas como letrado, pues no ha llegado a probar en el presente recurso en qué difieren las funciones que ejerce en su puesto de trabajo de las que efectúan en el suyo los funcionarios con los que establece la comparación y, a mayor abundamiento, porque que en las R.P.T. aportadas a autos no figura ningún puesto de “letrado” con el que pudiera asimilarse la parte actora.

Así tampoco ha de darse razón a la parte demandante en cuanto a la falta de motivación de las nóminas, habida cuenta que tales documentos no requieren de motivación alguna sino que sirven como recibo justificativo del pago de las retribuciones que se corresponden con el puesto de trabajo que tiene reconocido en la R.P.T. vigente.

En conclusión, a la vista de las nóminas y de las R.P.T. que obran en el expediente administrativo, no se detecta ninguna discriminación hacia la recurrente por parte de la Administración, que valora las funciones que efectivamente realiza en su puesto de trabajo, atribuyéndole unas retribuciones complementarias superiores a los puestos ocupados por funcionarios con un Nivel inferior (TAG A 24)”.

**SEGUNDO.-** Doña XXXX recurre en apelación la mencionada Sentencia en base a los motivos que de manera sintética se pasan a exponer:

a.- Vulneración del artículo 24 de la CE al negar la posibilidad de impugnar las nóminas (por carecer de motivación las retribuciones que en ella se contienen) y oponer las RPT no impugnadas como firmes y consentidas.

Señala que no podía recurrir la RPT de 2014 ya que comenzó a trabajar con posterioridad, ni la de 2015 ya que había comenzado a realizar las funciones del puesto vacante y no hubiera podido acreditar que las funciones del puesto A 28, que empezó a hacer



el 17 diciembre de 2014 eran realizadas por ella con carácter permanente y continuado en el tiempo, ni la de 2016 cuando el Ayuntamiento no la considera válida para los funcionarios desde 2017 y la de 2020 no fue objeto de pretensión.

b.- Infracción de la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo sobre la posibilidad de cuestionar las RPT a través de las nóminas.

Señala que el Tribunal Supremo considera reiteradamente, por tanto constituye doctrina, que en caso de extensión de efectos de sentencias sobre diferencias retributivas no es necesario acreditar que se ha impugnado previamente las RPT que no reconocían tal derecho.

c.- Infracción del artículo 24 de la CE, artículos 137 y 140 de la Constitución, por obviar el previo procedimiento administrativo de aprobación de las funciones de los puestos de trabajo por el Ayuntamiento, sin que puedan determinarse en la vista judicial.

Considera que la ausencia de la determinación de funciones de cada puesto de trabajo reconocida por el Ayuntamiento en la vista tenía que haber dado lugar a la estimación de la demanda directamente, al menos en la pretensión de que se valore su puesto de trabajo, toda vez que sin relación de funciones no es posible determinar correctamente las retribuciones complementarias.

d.- Error en la valoración de la prueba.

Indica que la valoración de la prueba testifical propuesta por el Ayuntamiento es errónea en relación con la confusión de funciones entre el puesto de titular de la Asesoría Jurídica y el de Jefe de Servicio.

e.- Valoración de funciones.

Expresa que es suficiente con acreditar las esenciales el núcleo esencial o sustantivo del puesto de trabajo para estimar las diferencias retributivas. Indica que ha acreditado que realiza las funciones esenciales del Puesto de trabajo cuyas retribuciones complementarias reclama y que son las mismas que se corresponden con las que realizaba el Jefe de Servicio y que continuó ella cuando el puesto quedó vacante.

Indica que las funciones atribuidas al Jefe de Servicio en la vista judicial de autorización de días libres y vacaciones y de organización del trabajo no son inherentes al puesto de Jefe de Servicio de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, la función de defensa de las autoridades es ocasional y discontinua y se asigna a asesoría externa.

f.- Insuficiencia probatoria por parte del Ayuntamiento.

Indica que lo que debe constar en el expediente administrativo, en este caso las funciones de los puestos y su valoración, no puede ser sustituido por testimonios de funcionarios municipales que no han intervenido directamente en lo que se cuestiona y añade que contando el Ayuntamiento con todos los medios a su alcance, incluidos los que constan en Recursos Humanos, debió reputarse claramente insuficiente para desestimar las pretensiones de la actora la documental del expediente administrativo ( Nóminas, RPT y nombramiento de los sucesivos Titulares de la AI ) y la testifical de una única persona, que no puede contrastarse con ninguna otra respecto de aquellas funciones que se determinaron ex novo en la vista.



g.- Falta de motivación en la desestimación de la pretensión subsidiaria de que se le abone a la actora las mismas retribuciones que a los TAG a 26 que históricamente realizaron funciones de Letrado.

Indica que los puestos de trabajo referidos no han cambiado en cuanto a su estructura ni funciones desde 1999 y el Ayuntamiento no puede acreditar documentalmente lo contrario, pues ni siquiera la inclusión de Alcorcón en la categoría de gran ciudad en 2005 conllevó modificación alguna en la estructura y funciones de los puestos de grupo Al nivel 26, Jefes de Sección, que siguen ejerciendo funciones según un reparto de materias invariable en el tiempo: rentas, patrimonio, planeamiento, licencias etc.

h.- La sentencia omite pronunciarse respecto a la infracción por el Ayuntamiento de Alcorcón de los principios de confianza legítima y que prohíben el enriquecimiento injusto.

Señala que todos los TAG que han realizado la función de letrado antes que ella, los dos de nivel Al 26 y el Jefe de Servicio de nivel 28, tenían reconocido un CE específico superior al suyo, por lo que es obvio que tenía una confianza legítima en que la Administración, que ha de regirse por el principio de buena fe se rige por el principio de buena fe ( artículo 103 de la CE) debe darle el mismo trato que los anteriores o al menos justificar la diferencia.

i.- Vulneración de los artículos 93 de la LRBRL y artículo 24 del TREBEP, la sentencia no da relevancia a la ausencia de funciones de los puestos de trabajo y de su valoración.

j.- Las futuras RPT deben contener el puesto de Jefe de Servicio de la Asesoría Jurídica o justificar los motivos de su amortización. De no ser así se conculca arbitrariamente el derecho de la actora a la promoción profesional, ya que ejerce las funciones esenciales del mismo puesto.

**TERCERO.-** El Ayuntamiento de Alcorcón se opuso al recurso de apelación alegando, en síntesis, que se insiste, con los mismos argumentos y alegaciones que se alegaron en sus anteriores escritos, pero sin crítica ni evidencia de error en la resolución recurrida, limitándose el recurso a la repetición de los mismos argumentos ya expresados en otras instancias, no advirtiéndose ninguna alegación o crítica sobre los errores cometidos por la resolución, por lo que solo por ello, lo que procedería es la inadmisión del recurso por carencia de motivación o en su defecto, la desestimación el recurso interpuesto.

Opone que todas y cada una de las Relaciones de Puestos de Trabajo aprobadas por el Ayuntamiento de Alcorcón desde el año 2014, no han sido impugnadas por la actora hasta el día de hoy y las vicisitudes a que hace referencia, en cuanto a la vigencia de alguna Relación de Puestos de Trabajo, se refieren a las incidencias ocurridas con motivo del proceso de funcionarización que llevó a cabo este Ayuntamiento del personal laboral, que fue anulado por decisión del Gobierno municipal y posteriormente rehabilitado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En ningún caso afectaba al personal funcionario del Ayuntamiento de Alcorcón, cuyo instrumento de ordenación, RPT, no han sido afectados en este tiempo. Añade que las nóminas de la interesada se han correspondido fielmente al puesto de trabajo desempeñado por la actora, que es Jefe de Sección.



Señala que, en valoración de la prueba, la demandante cobra y ha cobrado las retribuciones correspondientes a Jefe de Sección desde que ha llevado a cabo las funciones en Asesoría Jurídica, como el resto de los Técnicos de Administración General que forman parte de la misma.

**CUARTO.-** En elación con el primero de los motivos, la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo permite la reclamación de las retribuciones complementarias de un puesto de categoría superior si se demuestra el desempeño de la íntegra identidad de funciones de dicho puesto, sin que pueda ser obstáculo para ello la ausencia de impugnación previa de la RPT, máxime desde que en la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014, y en las posteriores que han seguido el mismo criterio, ya no se admite la consideración de la RPT como disposición general, con la consiguiente imposibilidad de su impugnación indirecta.

En este sentido ha declarado la sentencia de 17 de diciembre de 2009 de la Sección 7ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, que la "naturaleza estatutaria de la relación de los funcionarios con las Administraciones Públicas no puede legitimar actuaciones ilegales como sucede en el caso de que una Relación de Puestos de Trabajo de funcionarios asigne niveles o complementos específicos que no se correspondan con las funciones o tareas que, en la realidad, se realicen en el desempeño de un puesto de trabajo en cuanto dichas funciones o tareas sean las mismas que se realizan en puestos a los que la misma Administración y en el mismo R.P.T. asigne retribuciones superiores en el complemento de destino y complemento específico".

Por otro lado, como indica la apelante, la STS de 3 de mayo de 2016 (cas. 1118/2015) ha señalado que "El hecho de que esta Sala considere las Relaciones de Puestos de Trabajo como acto administrativo desde su Sentencia de 5 de febrero de 2014, no empece para que los interesados puedan reclamar contra las nóminas con un límite de cuatro años, pese a no haber recurrido la Relación de Puestos de Trabajo en que no se le reconocía tal derecho".

Esa posibilidad de reclamación no determina el derecho a impugnar indirectamente una RPT ni entra dentro de las posibilidades la de obtener una declaración de modificación de la RPT con la finalidad de ajustarla a un puesto que no existe o la de obtener aquél que se entiende que debería ser el que le corresponde de conformidad con las funciones que dice desarrollar pues tratándose de funcionarios, no es admisible exigir las retribuciones por el ejercicio de funciones correspondientes a un puesto de trabajo inexistente en la RPT correspondiente (así lo ha señalado la Sección Séptima de este Tribunal en sentencias de 22 de enero de 2009, 24 de septiembre de 2015 y 21 de enero de 2021); es más el Tribunal Supremo en sentencia en interés de ley, de 28 de enero de 2003, (RCIL 3907/2000), ha señalado "que no pueden percibirse diferencias retributivas aunque se haya desempeñado de hecho el puesto de trabajo hasta que el puesto no esté dotado presupuestariamente. Y solo entonces, el ejercicio continuado de las funciones esenciales de otro puesto de trabajo, tendrá derecho a las retribuciones complementarias de dicho puesto que ejerce verdaderamente (STS nº 1364/2020, de 21 de octubre de 2020).

Por otro lado, e íntimamente vinculado con lo anterior, la parte apelante no puede pretender sustituir el criterio de la Administración por el suyo propio, ya que la potestad de autoorganización permite a la Administración fijar los criterios de regulación que estime



más convenientes para sus intereses, sin perjuicio de que existan otros eventualmente posibles e igualmente válidos, pero que por las razones que sean no han sido los elegidos. En consecuencia, sólo si con dicho proceder se hubiera infringido el ordenamiento jurídico cabría anular la actuación recurrida, pero nunca se podrá alcanzar dicho resultado porque la hoy apelante estime que la solución a una determinada problemática debía ser otra distinta a aquélla por la que se optó, y ello porque ni a ella ni a esta jurisdicción les corresponde entrar a valorar criterios de conveniencia y oportunidad implícitos en el concreto ejercicio de la potestad de autoorganización, salvo que se acreditara una manifiesta arbitrariedad que entrañe desviación de poder, lo que, en el caso de autos, no cabe apreciar ni siquiera de manera indiciaria.

La recurrente carece de derecho al puesto de Jefe de Servicio; como ya hemos dicho en anteriores ocasiones, en el régimen de la función pública, lo que existe es el derecho al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en la carrera, que sanciona el artículo 14.b) EBEP. Comporta ese derecho al desempeño, que la Administración asigne al funcionario los cometidos, tareas y responsabilidades adecuadas a su nivel y, en su caso, especialidad profesional, así como a la posición que haya alcanzado en su carrera.

**QUINTO.-** En cuanto al resto de motivos, los mismos serán objeto de análisis conjuntamente dado que directa o indirectamente están relacionados en cuanto a la pretensión principal deducida en demanda pues todas ellas están referidas a la acreditación del ejercicio de las funciones que se dicen en demanda que realiza.

Para una mejor delimitación doctrinal de la cuestión conviene traer a colación la doctrina general en relación con el derecho pretendido por la recurrente y, a tales efectos resulta procedente traer a colación la Sentencia de la Sección Séptima de este Tribunal de 24 de septiembre de 2020 (rec. 721/2019) en la que se señala lo siguiente:

*“Esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad sobre supuestos de hecho en los que se reclamaban las diferencias retributivas por la realización de las tareas propias de un puesto de categoría superior, alcanzando una conclusión estimatoria de la pretensión ejercitada en base a la identidad funcional ( entre otras, sentencia de fechas 5 y 19 de Diciembre de 2014, recursos nº 706/2013 y 957/2013).*

*Por tanto, con la anterior argumentación seguimos la consolidada doctrina jurisprudencial según la cual el desempeño por los funcionarios públicos de idénticos cometidos o funciones que los asignados a un puesto distinto del que se sirve a tenor del oportuno nombramiento determina el derecho a percibir los complementos de destino y específico asignados a dicho puesto por cuanto, de otro modo, se produciría un trato discriminatorio carente de justificación y contrario a los artículos 14 y 23.2 de la Constitución.*

*Y ese criterio jurisprudencial se ha visto confirmado por la sentencia de 18 de enero de 2018 (recurso de casación 874/2017) de la Sala 3ª, sección 4ª, del Tribunal Supremo , planteado bajo el régimen del moderno recurso de casación.*

*En el fundamento de derecho cuarto de esta última STS 18/1/2018 se argumenta:*



*"Nadie ha discutido en todo el litigio que, efectivamente, existe una jurisprudencia consolidada según la cual al funcionario que acredita la realización de las funciones de un puesto de trabajo distinto del suyo y con retribuciones complementarias superiores se le deben satisfacer los complementos de destino y específico del que efectivamente ha desempeñado. Esa jurisprudencia no ha considerado que el significado del nombramiento en el que se detiene el escrito de oposición impidiera dar igual trato retributivo a quien realice iguales cometidos. El mismo hecho de que se haya formado y mantenido pone de manifiesto una realidad de la Administración Pública: la existencia de supuestos en que funcionarios realizan cometidos de puestos que no son los suyos o qué puestos de trabajo con el mismo contenido funcional tienen asignados complementos diferentes. Se trata, desde luego, cuando menos de una disfunción, pero es un fenómeno que se ha dado en la medida suficiente para que el Tribunal Supremo haya llegado a establecer esa doctrina.*

*Asimismo, debe destacarse que es una práctica imputable a la propia Administración, que es la que debe asegurar la correcta provisión de los puestos de trabajo necesarios para el cumplimiento de sus funciones y crear las condiciones en las que no exista la posibilidad o la necesidad de que funcionarios destinados en un determinado puesto realicen las tareas de otro.*

*No es irrelevante a los efectos del debate planteado la circunstancia de que el artículo 24 del Estatuto Básico del Empleado Público no constituya un obstáculo. La sentencia recurrida no dice que sea el que impide atender la reclamación de las Sras. Tomasa y Valle sino que para ello ha de atenderse a los factores en él previstos. Sucede, sin embargo, que este precepto no establece un número tasado de supuestos en los que cabe retribuir complementariamente más allá de lo que corresponde a su puesto de trabajo a un funcionario. Al contrario, utiliza una cláusula abierta.*

*Dice así:*

*"Artículo 24. Retribuciones complementarias.*

*La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:*

*a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.*

*b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.*

*c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.*

*d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo".*

*Es significativo que diga "entre otros, a los siguientes factores" cuando el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, no lo hacía y que bajo sus prescripciones se desarrollase la jurisprudencia que se ha seguido manteniendo y que, para la Sala de Madrid, ya no permitirían los preceptos de las leyes presupuestarias. Así, pues, el verdadero obstáculo lo ofrecerían únicamente estos*



últimos que repiten año tras año en el periodo relevante que las tareas concretas que realicen los funcionarios no pueden amparar su retribución diferente a la que corresponde al puesto para el que se les haya nombrado.

*Contrastada esa prescripción con el principio de igualdad, concretado ahora en la afirmación de que a igual trabajo debe corresponder igual retribución, no parece representar el impedimento advertido por la Sala de Madrid. La realización de tareas concretas, se supone que de otro puesto mejor retribuido, no es el presupuesto a partir del que se ha formado la jurisprudencia de la que se viene hablando. El dato que ha considerado es, en realidad, el ejercicio material de otro puesto en su totalidad o en sus contenidos esenciales o sustantivos --es la identidad sustancial la relevante-- pero a eso no se refiere la norma presupuestaria porque tal desempeño es algo diferente a llevar a cabo tareas concretas. Así, pues, mientras que ningún reproche parece suscitar que un ejercicio puntual de funciones de otro puesto no comporte el derecho a percibir las retribuciones complementarias de este último, tal como dicen esos artículos, solución diferente ha de darse cuando del ejercicio continuado de las funciones esenciales de ese ulterior puesto se trata. Mientras que el primero no suscita dudas de que cae bajo las previsiones de los preceptos presupuestarios, el segundo caso, contemplado desde el prisma de la igualdad, conduce al reconocimiento del derecho del funcionario en cuestión a las retribuciones complementarias del puesto que ejerce verdaderamente con el consentimiento de la Administración".*

*Este criterio se ha visto confirmado y consolidado en la reciente STS de 7 de mayo de 2019 (1780/2018).*

*Así, como hemos puesto de relieve en repetidas ocasiones, cuando se acredita que unos puestos realizan los mismos cometidos que otros, con independencia del nivel que les corresponde, los principios de igualdad, mérito y capacidad exigen reconocer el derecho a percibir las mismas retribuciones complementarias [cfr., STS de 3 de octubre de 2001 (casación 633/1998), 22 de septiembre de 2003 (casación 140/1998)]. Y en las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2004 (casación 8688/98) y 28 de junio de 2004 (casación 3266/99)], después de declarar que no es objetivo ni razonable diferenciar a través de los complementos de destino y específico unos puestos de trabajo que tienen el mismo cometido, se destaca que la consideración que merece ese trato desigual injustificado no puede reducirse a una mera irregularidad administrativa compatible con las exigencias del art. 23.2 de la Constitución.*

*Dicho sea al margen carecen de virtualidad para lo que nos ocupa las previsiones contenidas en la sucesivas leyes de presupuestos, a partir de la Ley de Presupuestos para 2013 (Ley 17/2012), en tanto prevén que "las retribuciones que en concepto de complemento de destino y complemento específico perciban los funcionarios públicos serán, en todo caso, las correspondientes al puesto de trabajo que ocupen en virtud de los procedimientos de provisión previstos en la normativa vigente, sin que las tareas concretas que se realicen puedan amparar que se incumpla lo anterior (...)" (cfr. art. 26 uno d/ de la Ley 17/2012, art. 21.Uno.D) de la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, mismo artículo de la Ley 36/2014, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 y art. 23 de Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016). Debe entenderse que tal previsión es de aplicación a los supuestos de desempeño de tareas concretas o específicas y no cuando se da igualdad entre los puestos,*



*entendido el puesto como conjunto de tareas, funciones, responsabilidades y finalidades asignadas a una persona en la administración.*

*También ha de decirse que la nueva doctrina sobre la naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo, sentada a partir de la STS de 5 de febrero de 2014 (recurso de casación 2986/2012, considerando que esos instrumentos son a todos los efectos actos administrativos, no impide que se pueda reclamar las retribuciones a que se considere tener derecho (cfr. a este respecto dos sentencias del Tribunal Supremo, ambas de 24-2-2016 (recursos de casación 19/2015 y 20/2015).*

*En cualquier caso, hemos de enfatizar en el hecho de que para que pueda prosperar una reclamación como la presente el término de comparación que se aporte ha de ser homogéneo, lo que implica que el ámbito de actuación, tanto temporal como espacial, ha de ser coincidente. En efecto, el término de comparación no es válido, por divergencia temporal, si la descripción del puesto o puestos con los que se pretende la comparación corresponde a tiempos pasados, y no se acredita que está vigente su diseño en la relación de puestos de trabajo, en el sentido de que las tareas descritas son las desempeñadas en la actualidad. Y tampoco lo es por divergencia espacial, si el puesto en contraste tiene un ámbito diferente, por ejemplo, por extenderse a todo el territorio nacional, o por referirse a otro servicio, dependencia o departamento”.*

**SEXTO.-** Cierto es que en el seno de un recurso de apelación se permite discutir la valoración que de la prueba practicada hizo el juzgador de instancia, si bien, "la facultad revisora del Tribunal " ad quem" debe ejercitarse con ponderación, en tanto que fue aquel órgano quien las realizó con inmediatez y por tanto dispone de una percepción directa de aquellas, percepción inmediata de la que carece la Sala de Apelación salvo siquiera de la prueba documental. En este caso el tribunal "ad quem" podrá entrar a valorar la práctica de las diligencias de prueba practicadas defectuosamente, se entiende por infracción de la regulación específica de las mismas, fácilmente constatable, así como de aquellas diligencias de prueba cuya valoración sea notoriamente errónea; esto es cuya valoración se revele como equivocada sin esfuerzo". Así lo dice la Sentencia nº 405/2010, de 12-5-2010, dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Entonces, solo una valoración manifiestamente errónea es susceptible de ser corregida, siendo de advertir también que, habida cuenta de la especial referencia que en el escrito de apelación se hace a la prueba testifical practicada, deben prevalecer las reglas de la sana crítica vinculadas necesariamente a los resultados de la inmediatez.

Esta valoración por el órgano judicial de instancia solo podrá ser revisada con fundamento en la apreciación de que la actuación judicial valorativa infringe el derecho de la prueba, incluido el que se deduzca de los principios generales del derecho, o las reglas de la lógica (entre las recientes, sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de julio, 26 de septiembre y 3 de octubre de 2007, recurso de casación 3865/2003, 9742/2003, 7568/2003; así como las citadas en las mismas, de 6 y 17 de julio de 1998, 27 de marzo, 17 de mayo, 19 de junio, 12 de julio, 22 de septiembre, 6 y 18 de octubre, 2 y 19 de noviembre, 15 de diciembre de 1999, 22 de enero, 5 de febrero, 20 de marzo, 3 de abril, 5 de mayo, 3 de octubre y 20 de noviembre de 2000, 3 de diciembre de 2001 y 23 de marzo de 2004).



Al hilo de lo anterior es preciso recordar lo que al respecto y para estos casos viene señalando reiteradamente la Jurisprudencia. Pues bien, el recurso de apelación, regulado los artículos 81 a 85 de la Ley Jurisdiccional de 13 de julio de 1998, permite, en lo que aquí interesa, discutir la valoración que de la prueba practicada hizo el Juzgador de Instancia, sin embargo la facultad revisora por el Tribunal "ad quem" de la prueba realizada por el Juzgador "a quo" debe ejercitarse con ponderación, en tanto que fue aquel Órgano quien la realizó con inmediación y por tanto dispone de una percepción directa de aquélla, percepción inmediata de la que carece la Sala de apelación salvo para la prueba documental, con lo que estará en mejor posición en tal labor de análisis de la prueba que la que tendrá la Sala al conocer de la apelación.

Por tanto, el Tribunal "ad quem" solo podrá entrar a valorar la práctica de las diligencias de prueba practicadas defectuosamente, se entiende por infracción de la regulación específica de las mismas, fácilmente constatable, así como de aquellas diligencias de prueba cuya valoración sea notoriamente errónea, esto es, cuya valoración se revele como equivocada sin esfuerzo, o cuando existan razones suficientes para considerar que la valoración de la misma contradice las reglas de la sana crítica, hecho que cabe advertir en supuestos graves y evidentes de desviación que la hagan totalmente ilógica u opuesta a las máximas de la experiencia.

Es reiterada y constante la doctrina Jurisprudencial que destaca que en el proceso contencioso-administrativo la prueba se rige por los mismos principios que la regulan en el proceso civil y no se puede olvidar que la base de la convicción del Juzgador para dictar Sentencia descansa en la valoración conjunta y ponderada de toda la prueba practicada. Esta Sección viene manteniendo por ello, reiteradamente, que el Juez "a quo" ha de valorar los medios de prueba, salvo las excepciones legalmente previstas como la del artículo 319 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil, para los documentos públicos, "según las reglas de la sana crítica",- artículos 316.2 para el interrogatorio de las partes, 326, último párrafo, para los documentos privados, 334 para las copias reprográficas, 348 para la prueba pericial y 376 para la testifical, todos ellos de la Ley de Enjuiciamiento Civil antes citada -. Ello implica que, en principio, ha de respetarse la valoración efectuada por el Juez de Instancia siempre que la misma no sea manifiestamente ilógica, irracional, arbitraria, absurda o conculque principios generales del derecho (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de septiembre, 6 de octubre y 19 de noviembre de 1999, 22 de enero y 5 de febrero de 2000), sin que esté permitido sustituir la lógica o la sana crítica del Juzgador actuante por la de la parte (Sentencias del mismo Alto Tribunal de 30 de enero, 27 de marzo, 17 de mayo, 19 de junio y 1 de octubre de 1999, de 22 de enero y 5 de mayo de 2000 entre innumerables otras). De ahí que esta Sección venga declarando que, en la valoración de la prueba practicada en el curso del proceso, debe primar el criterio objetivo e imparcial del Juzgador de Instancia sobre el juicio hermenéutico subjetivo, interesado y necesariamente parcial de la parte apelante, de modo que es preciso acreditar una equivocación clara y evidente en el juicio valorativo del Órgano Jurisdiccional para acoger ese motivo de apelación.

En concreto, en cuanto a la valoración de la prueba testifical, el art. 376 de la LEC establece qué tribunales valorarán la fuerza probatoria de las declaraciones de los testigos conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la razón de ciencia que hubieren dado, las circunstancias que en ellos concurren y, en su caso, las tachas formuladas y los resultados de la prueba que sobre éstas se hubiere practicado; pues como señala la STS 06-03-2000, la valoración de la prueba testifical hecha por la sentencia aquí



recurrida, ha de tenerse en cuenta que es reiterada y uniforme doctrina de la Sala (Sentencias de 26 de mayo y 9 de junio de 1988, 7 de julio y 8 de noviembre de 1989, 30 de noviembre de 1990, 10 de noviembre de 1994, 10 de mayo de 1995, 12 de noviembre de 1996, 17 de abril de 1997, por citar algunas) la que el artículo 1248 del Código Civil contiene sólo una norma admonitoria, no preceptiva, ni valorativa de prueba, y el mismo, así como el artículo 659 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, facultan al juzgador de la instancia para apreciar libremente las declaraciones de los testigos según las reglas de la sana crítica.

La apelante pretende sustituir la apreciación valorativa de la prueba testifical, contraria a sus pretensiones, por la subjetiva propia en un entendimiento de que dicha declaración no entra en concordancia con la extensa documental que ha aportado de la que, como se señaló en la Sentencia de instancia, no se deduce que realice el total de las funciones esenciales del Jefe de Servicio pues el hecho de haber ejercido, también, funciones similares a las de un Letrado en defensa del municipio ello no conlleva que viniera a ocupar desde el 17 de diciembre de 2014 el puesto de jefe de Servicio aun cuando las suyas hubieran aumentado en su cantidad y que se correspondían como Letrado, según reconoce, con las que empezó a asumir en abril de 2016.

Señala la apelante que las funciones del jefe de Servicio no están descritas ni acreditadas por el Ayuntamiento por lo que entiende que las que desarrolla se corresponden con las del mismo por mera sustitución en el puesto pero pareciendo lógico el desarrollo de la proposición la misma adolece de una premisa básica cuál es que esa sustitución que dice existir no aparece acreditada en autos y no puede resultar acreditada por la valoración interpretativa que realiza de la prueba testifical desarrollada en la instancia por el que fuera Jefe de Servicio hasta diciembre de 2014. Hace hincapié en las funciones desarrolladas entre los años 2012 y 2014 por el Jefe de Servicio y la base de las mismas las sitúa en un documento elaborado *ad hoc* con relaciones de asuntos administrativos y judiciales que compara y con ello entiende que, al no ser impugnado, se acredita la realización de dichas funciones al ser las mismas que ha venido desarrollando desde diciembre de 2014 pero olvida que la comparativa no se realiza por una mera relación de asuntos sino por una concreción de funciones que ha de probar la recurrente con el fin de poder determinar cuáles son sustanciales y cuáles no y la Sentencia entiende que entre ellas estaba la dirección del personal, organización del trabajo y reparto de asuntos, defensa de los cargos municipales, así como la concesión de permisos y la aprobación de las vacaciones y todas éstas no resultaron acreditadas por lo que no puede accederse a su pretensión de reconocerse su derecho al percibo del complemento específico de dicho puesto.

**SÉPTIMO.-** Finalmente, hemos de significar que las retribuciones complementarias que perciben los funcionarios, en general, corresponden a conceptos predeterminados legalmente, no siendo posible crear complementos "ad hoc" ni modificar arbitrariamente los ya establecidos.

La pretensión subsidiaria que se planteó en la instancia se refiere a Sentencias del año 1997 en relación con la declaración del derecho de determinados funcionarios al cobro de una determinada compensación económica, que se abonaba como complemento específico, por la defensa del Ayuntamiento ante Tribunales en asuntos relacionados con materia propia su competencia y que fue declarado nulo por falta de competencia del órgano y que, si bien, reconoció su derecho a continuar percibiendo dicho complemento



ello fue hasta una nueva valoración de las condiciones particulares de cada puesto y consiguiente determinación de la retribución complementaria correspondiente que hubiera o no sido realizada por el Ayuntamiento no conlleva el mismo derecho en favor de la recurrente puesto que la igualdad solo podría determinarse por la valoración comparativa que hubiera realizado el Ayuntamiento de cada puesto y su posterior incorporación a la correspondiente RPT y si no lo ha realizado el Ayuntamiento su actuación resultaría ilegal y no serviría de base para determinar esa desigualdad y si lo hubiera realizado sobre la misma no se produjo prueba sobre la que establecer dicha comparación.

**OCTAVO.-** Estando a los criterios en cuanto a costas previstos en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), la desestimación de la apelación conlleva la imposición de costas a la apelante. Por otra parte, el apartado 4º del mismo precepto indica que "la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente que la imposición de costas a la parte apelante, de manera mancomunada, lo sea con limitación por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), a la suma máxima de 500 euros.

**VISTOS.-** Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

### **FALLAMOS**

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección 1ª) en el recurso de apelación formulado por doña XXXX contra la Sentencia de 11 de febrero de 2.021 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 de Madrid en el procedimiento abreviado nº 291/2019, ha decidido:

Primero.- Desestimar dicho recurso de apelación.

Segundo.- Condenar en costas en esta instancia a la apelante en los términos fijados en el último Fundamento de esta Sentencia.

Devuélvase al Juzgado de procedencia los autos originales y el expediente administrativo para la ejecución de lo resuelto, junto con testimonio de esta resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.



Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-85-0509-21 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-85-0509-21 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

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

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45029730

NIG: 28.079.00.3-2020/0016462

### Procedimiento Ordinario 291/2020

**Demandante/s:** XXXX

PROCURADOR D./Dña. CRISTINA PALMA MARTINEZ

**Demandado/s:** AYUNTAMIENTO DE ALCORCON

PROCURADOR D./Dña. JOSE LUIS GRANDA ALONSO

TRIBUTARIO. - IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA.

### SENTENCIA Nº 254/2021.

En Madrid a tres de septiembre de dos mil veintiuno.

Vistos por la Ilma. Sra. María del Mar Coque Sánchez, Magistrada Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 19 de esta localidad, los autos de procedimiento ordinario 291/2020, seguidos a instancia de la entidad mercantil XXXX, representada por ECA 1966, SLP como Administradora concursal, y por el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez contra Junta de Reclamaciones Económico-Administrativo Municipal de la ciudad de Alorcón.- Excmo. Ayuntamiento de Alorcón, Madrid, representado/da por el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña José Luis Granda Alonso, sobre materia tributaria (Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), en virtud de las facultades conferidas por la Constitución dicto la presente sentencia atendiendo a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO.

**PRIMERO.-** Por el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez en nombre y representación de la entidad mercantil XXXX, se interpuso el 16 de septiembre de 2020 recurso contencioso administrativo contra la Junta de Reclamaciones económico-Administrativo Municipal de la ciudad de Alorcón.- Excmo. Ayuntamiento de Alorcón, Madrid, y contra la desestimación presunta de la Reclamación económico - administrativa número 138/18 interpuesta por XXXXX, representada por ECA 1966, SLP como Administradora concursal, el 12 de noviembre de 2018 ante la Junta de Reclamaciones Económico Administrativas del Ayuntamiento de Alorcón contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Concejal Delegado de Hacienda de 28/01/2016, por la que se desestima la solicitud de no sujeción al Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (en adelante IIVTNU) derivada de la transmisión de tres fincas, y contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Concejal Delegado de Hacienda de 01/02/2016, por la que se aprueban, entre otras, tres liquidaciones del IIVTNU, con números de referencia: 2016/00137/02,



2016/00137/03 y 2016/00137/10, e importes respectivos de 48.117,88 €, 40.338,66 € y 102.102,72 €, por la transmisión realizada el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4.602, 4576 y 9118, y contra dos actos más.

Mediante auto de 10 de septiembre de 2020 se acuerda la admisión a trámite del recurso interpuesto contra la desestimación presunta de la reclamación económico administrativa nº 138/2018 interpuesta el 12 de noviembre de 2018 ante el Ayuntamiento de Alcorcón, y se ordena la interposición por separado en el plazo de treinta días del resto de reclamaciones.

Mediante decreto de fecha 6 de octubre de 2020 se admite a trámite el recurso interpuesto por la entidad mercantil XXXX contra la Junta de Reclamaciones económico-Administrativo Municipal de la ciudad de Alcorcón.- Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid, se tiene por personado/da y parte a el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez en tal representación, y se requiere a la administración la remisión del expediente administrativo, efectuándose el resto de pronunciamientos y apercibimientos legales pertinentes.

El 27 de octubre de 2020 el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña José Luis Granda Alonso en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid se persona en las actuaciones y suplica que se le tenga por personado en tal representación. Mediante diligencia de ordenación de echa 29 de octubre de 2020 se tiene a dicho Procurador/a por personado/da y parte en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid.

Mediante diligencia de ordenación de fecha 18 de noviembre de 2020 se requiere nuevamente a la administración recurrida el expediente administrativo, y se reitera mediante diligencia de ordenación de fecha 23 de noviembre de 2020.

Recibido el expediente administrativo, mediante diligencia de ordenación de fecha 2 de diciembre de 2020 se da traslado del mismo a la parte demandante para que en el plazo de veinte días formalice la demanda, efectuándose el resto de pronunciamientos y apercibimientos legales pertinentes.

El 7 de enero de 2021 el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez en nombre y representación de la entidad mercantil XXXX formaliza la demanda y después de alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimaba de pertinente aplicación terminaba suplicando que se estime el recurso, y se declare no sujeta al Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la transmisión de las parcelas mencionadas en el antecedente de hecho primero en atención a la naturaleza rustica de las fincas desde el punto de vista catastral y desde el punto de que no se ha acreditado incremento del valor, se anulen las liquidaciones del Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana mencionadas en el antecedente decimotercero, y en consecuencia se anule la deuda que por tales conceptos tiene la entidad mercantil XXXX con el Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid en la cuantía de 190.559,26 euros, con imposición de costas al Ayuntamiento de Alcorcón.



Mediante diligencia de ordenación de fecha 15 de enero de 2021 se tiene por formalizada la demanda y se da traslado de la misma, con entrega del expediente administración a la representación de la administración demandada para que la conteste en el plazo de veinte días, efectuándose el resto de pronunciamientos y apercibimientos legales pertinentes.

El 2 de marzo de 2021 el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña José Luis Granda Alonso en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid, contesta a la demanda, y después de alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimaba de pertinente aplicación terminaba suplicando sentencia por la que se desestime el recurso, confirmándose la actuación administrativa impugnada.

Mediante diligencia de ordenación de fecha 9 de marzo de 2021 se tiene por contestada a la demanda y por devuelto el expediente administrativo, efectuándose el resto de pronunciamientos y apercibimientos legales pertinente.

El 17 de marzo de 2021 el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez en nombre y representación de la entidad mercantil ECONOMISTAS CONSULTORES ASOCIADOS S.L.P, sociedad designada como administrador concursal de la entidad mercantil XXXX, presenta escrito en el que manifiesta que toda la prueba que interesa es documental y obra en el expediente, y que fue aportada con la demanda, e interesa la apertura del trámite para la formulación de conclusiones escritas. Mediante diligencia de ordenación de fecha 24 de marzo de 2021 se tiene por solicitada la prueba documental y el trámite de conclusiones instado por el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez en su representación.

Mediante decreto de fecha 13 de abril de 2021 se fija la cuantía del recurso en la de 190.559,26 euros, y se acuerda dar cuenta a SS<sup>a</sup> sobre el recibimiento a prueba del procedimiento y la admisión de los medios propuestos.

Mediante auto de fecha 14 de abril de 2021 se recibe el recurso a prueba, se admite la prueba propuesta por el/la demandada consistente en el expediente administrativo y documentos que se adjuntan a la contestación de la demanda, acordándose que no resulta necesario la apertura del periodo de práctica de prueba.

Mediante diligencia de ordenación de fecha 28 de abril de 2021 se concede a la parte actora el plazo de diez días para que presente escrito de conclusiones.

El 5 de mayo de 2021 el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez en su representación presenta escrito en el que efectúa las alegaciones que estima pertinentes, y suplica sentencia en la que se estime el recurso, reiterando las peticiones efectuadas en el escrito de demanda.

Mediante diligencia de ordenación de fecha 6 de mayo de 2021 se unen las conclusiones de el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez, y se confiere traslado a la administración demandada para que en el plazo de diez días presente sus conclusiones. Mediante diligencia de ordenación de fecha 31 de mayo de 2021 se tiene a



la parte demanda por precluida y perdido el trámite, sin perjuicio de la rehabilitación del plazo de conformidad con el artículo 128.1 de la LJCA.

El 4 de junio de 2021 el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña José Luis Granda Alonso, en su representación presenta escrito en el que después de efectuar las alegaciones que estima pertinentes suplica sentencia según lo instado en la contestación a la demanda.

Mediante diligencia de ordenación de fecha 10 de junio de 2021 se tiene por formalizadas las conclusiones, dándose cuenta a SS<sup>a</sup> de conformidad con el artículo 64.4 de la LJCA.

Mediante providencia de fecha 2 de septiembre de 2021 se declaran los autos conclusos para sentencia, quedando a disposición de SS<sup>a</sup> para dictar sentencia cuando por el turno establecido corresponda.

**SEGUNDO.-** En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales dictándose la presente sentencia cuando por turno le ha correspondido ante la existencia de asuntos pendientes anteriores y de preferente tramitación.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**PRIMERO.-** En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna por el/la recurrente la desestimación presunta de la Reclamación económico - administrativa número 138/18 interpuesta por XXXX, representada por ECA 1966, SLP como Administradora concursal, el 12 de noviembre de 2018 ante la Junta de Reclamaciones Económico Administrativas del Ayuntamiento de Alcorcón contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Concejal Delegado de Hacienda de 28/01/2016, por la que se desestima la solicitud de no sujeción al Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (en adelante IIVTNU) derivada de la transmisión de tres fincas, y contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Concejal Delegado de Hacienda de 01/02/2016, por la que se aprueban, entre otras, tres liquidaciones del IIVTNU, con números de referencia: 2016/00137/02, 2016/00137/03 y 2016/00137/10, e importes respectivos de 48.117,88 €, 40.338,66 € y 102.102,72 €, por la transmisión realizada el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4.602, 4576 y 9118. Por todo ello pretende sentencia por la que se estime el recurso, y se declare no sujeta al Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la transmisión de las parcelas mencionadas en el antecedente de hecho primero en atención a la naturaleza rústica de las fincas desde el punto de vista catastral y desde el punto de que no se ha acreditado incremento del valor, se anulen las liquidaciones del Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana mencionadas en el antecedente decimotercero, y en consecuencia se anule la deuda que por tales conceptos tiene la entidad mercantil XXXX con el Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid en la cuantía de 190.559,26 euros, con imposición de costas al Ayuntamiento de Alcorcón.



La pretensión desestimatoria efectuada por la entidad pública recurrida, el Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid, se fundamenta en la validez y eficacia de la actuación municipal recurrida por ser ajustadas a derecho de conformidad con los fundamentos facticos y jurídicos dados en la contestación a la demanda.

No siendo controvertidas las legitimaciones ad procesum, ni la adquisición de las fincas catastrales números 4602 y 4576 el 18 de junio de 2003, ni la adquisición de la finca registral 9118 el 25 de marzo de 2004, ni la transmisión realizada el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4602, 4576 y 9118, los hechos controvertidos se han de centrar en determinar si las resoluciones recurridas son ajustadas a derecho o no lo son, y de conformidad con las alegaciones de la parte recurrente efectuadas en la demanda y de conformidad con la fundamentación jurídica dada, en primer lugar si las transmisiones realizadas el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4602, 4576 y 9118 no están sujetas al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por tener naturaleza rustica a efectos de tal impuesto y de conformidad con el artículo 104.2 del Texto Refundido regulador de las Haciendas Locales y en segundo lugar de conformidad con la sentencia del **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia de 11 de mayo de 2017, recurso 4864/2016**, es decir, si se ha producido o no el hecho imponible, y en cuanto al incremento o decremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto con motivo de la transmisión realizada el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4602, 4576 y 9118.

**SEGUNDO. - La cobertura legal del Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana comienza en la propia Constitución Española de 1978 cuando establece en su artículo 47 que “la comunidad participara en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.**

Debemos de traer a colación también en este punto a los arts. 137, 140 y 142 del texto constitucional de los cuales se extraen los principios generales en que se plasma la voluntad del legislador constitucional en relación a las entidades locales, y que son los siguientes:

1. Todas estas entidades (municipios, provincias y comunidades autónomas) gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137).
2. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios (art. 140).
3. Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones (art. 142).

La nota característica de la autonomía municipal que nuestra Constitución proclama viene dada por la noción de «garantía institucional», resultado de una larga formulación jurisprudencial del Tribunal Constitucional. En este sentido la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, vino a configurar a los municipios, y a todos los entes territoriales locales, como elementos arquitecturales

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, **Reguladora de las Haciendas Locales, define el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana**, como un tributo local directo, que grava el incremento del valor de los inmuebles que posean dicha naturaleza, puesto de manifiesto con objeto de la transmisión de los mismos, así como de la constitución o transmisión sobre éstos de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio. Los Ayuntamientos podrán (o no) establecer y exigir dicho tributo, de acuerdo con



lo previsto en la Ley de las Haciendas Locales, así como de las disposiciones que la desarrollen y las respectivas Ordenanzas Fiscales.

**El fundamento de la exacción sobre el incremento del valor de los terrenos**, reside así según recoge el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 20 de abril de 1978: «... en una **razón de equidad, ya que sin esfuerzo ni actividad alguna por parte de la propiedad, pueden obtenerse plus valías debidas exclusivamente a fenómenos de evolución natural o a las inversiones que, en terrenos próximos, hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio, o las derivadas de un planeamiento general municipal que delimita, precisa y fija el aprovechamiento del suelo en su calidad urbanística**». Por tanto podemos concluir que el derecho de la Administración Local a participar en la plusvalía de los terrenos de propiedad particular, deriva básicamente de la realización de obras, servicios públicos o cualquier otra causa, que como ha indicado el Tribunal Supremo entre otras, en Sentencias de 15 de marzo de 1982 y 25 de abril de 1986, son el gravamen como consecuencia de: «... el resultado de aportaciones conjuntas que el propietario realiza en forma de capital, que es el equivalente al valor de los terrenos... proporcional al beneficio obtenido por el propietario de los mismos estimado dicho beneficio por la diferencia entre el valor inicial y final de los terrenos durante el período impositivo». Este impuesto se justifica por lo tanto en la propia acción urbanística de los entes públicos que determina un incremento del patrimonio de los titulares, no produciéndose ese incremento exclusivamente por el paso del tiempo, y sin perjuicio de las actuaciones particulares de los propietarios en la mejora y revalorización de su propiedad. En esta línea no cabe duda de que la actuación municipal sobre los terrenos dotándolos del pavimentado, asfaltado de calles, aceras, agua, alumbrado, alcantarillado, y restos de servicios y suministro, así como todas aquellas dotaciones tanto culturales, sociales como educativas o lúdicas y de ocio, o regulando la localización de determinadas actividades como pueden ser centros comerciales o polígonos industriales, repercuten de forma inexorable en el aumento del valor de los terrenos, y tales beneficios deben revertir a la comunidad.

El **artículo 104. 1 y 2 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 dispone, respecto al **hecho imponible**, que:

“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”.

Por su parte el **artículo 107.1 y 2 a) (\*Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia de 11 de mayo de 2017, recurso 4864/2016)** del mismo texto dispone que:



“1. *La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años. A efectos de la determinación de la base imponible, habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno en el momento del devengo, de acuerdo con lo previsto en los apartados 2 y 3 de este artículo, y el porcentaje que corresponda en función de lo previsto en su apartado 4 2.*

*2. El valor del terreno en el momento del devengo resultará de lo establecido en las siguientes reglas:*

*a) En las transmisiones de terrenos, el valor de éstos en el momento del devengo será el que tengan determinado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (...).”*

El artículo 109 dispone que:

“1. El impuesto se devenga: a) Cuando se transmita la propiedad del terreno, ya sea a título oneroso o gratuito, entre vivos o por causa de muerte, en la fecha de la transmisión. b) Cuando se constituya o transmita cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, en la fecha en que tenga lugar la constitución o transmisión”.

Y por último el **artículo 110.4 (\*Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia de 11 de mayo de 2017, recurso 4864/2016)** del mismo texto legal establece que:

*“Los ayuntamientos quedan facultados para establecer el sistema de autoliquidación por el sujeto pasivo, que llevará consigo el ingreso de la cuota resultante de aquella dentro de los plazos previstos en el apartado 2 de este artículo. Respecto de dichas autoliquidaciones, el ayuntamiento correspondiente sólo podrá comprobar que se han efectuado mediante la aplicación correcta de las normas reguladoras del impuesto, sin que puedan atribuirse valores, bases o cuotas diferentes de las resultantes de tales normas.*

*En ningún caso podrá exigirse el impuesto en régimen de autoliquidación cuando se trate del supuesto a que se refiere el párrafo tercero del artículo 107.2.a) de esta ley”*

Por todo ello podemos **efectuar las siguientes conclusiones:**

- 1. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, no es un tributo periódico, sino instantáneo.**
- 2. Su devengo se produce cuando se genera el incremento sobre el valor del terreno o plus valía.**
- 3. El hecho imponible no tiene lugar de manera paulatina durante el período impositivo, y es suficiente para su nacimiento, con la transmisión de bienes o la constitución o transmisión de un derecho real de goce o limitativo del dominio.**
- 4. Efectuada la transmisión surge el hecho imponible y lo que se grava con el mismo es el incremento del valor de los terrenos urbanos, y con independencia de la**



clasificación urbanística que les correspondiera en el momento de inicio del período impositivo, ya que la pérdida de la citada naturaleza urbana del terreno al final de indicado período, conllevaría en su caso, la no sujeción al impuesto.

A mayor abundamiento hay que recordar que el impuesto de bienes inmuebles es un tributo local, directo y de carácter real que grava la titularidad de los derechos sobre bienes inmuebles en el respectivo termino municipal. La base imponible es el valor catastral (suelo y construcción) para cuya determinación se toma como referencia el valor de mercado sin superarlo, y una vez minorada la base por las reducciones previstas en la ley, sobre la base liquidable resultante se aplica el tipo impositivo. Tal impuesto se devenga el 1 de enero coincidiendo el periodo impositivo con el año natural.

Debe partirse de la distinción, plenamente asumida por la doctrina jurisprudencial, entre gestión catastral y gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que se infiere de la regulación contenida en la actualidad en los artículos 60 a 77 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.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de noviembre de 2003, resume la distinción entre gestión catastral y tributaria, así como la competencia atribuida a los distintos órganos administrativos para su desarrollo en los siguientes términos:

"**La gestión catastral** hace referencia a la serie de actuaciones procedimentales que debe desarrollar la Administración del Estado, a través del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, para determinar el valor del suelo y construcciones, elaboración de las Ponencias de Valores y notificación de los valores catastrales .

**La gestión tributaria** engloba los procedimientos de liquidación y recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como la revisión de los actos dictados en el curso de dicho procedimiento.

Quedan subsumidas en la gestión tributaria las funciones de concesión o denegación de beneficios fiscales, determinación de la deuda tributaria, elaboración de los instrumentos cobratorios, resolución de expedientes de devolución de ingresos indebidos y resolución de recursos interpuestos contra las mencionadas actuaciones.

La competencia para el desarrollo de la gestión tributaria se atribuye a los Ayuntamientos (art. 78.2 de la L.H.L.1988).

El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituida por el valor catastral; dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria; **la gestión tributaria empieza donde termina la gestión catastral.**

El conocimiento de las reclamaciones que se interpongan contra los actos aprobatorios de la delimitación del suelo, contra las Ponencias de Valores y contra los valores catastrales, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 70 y 71 de la Ley, corresponderá a los Tribunales Económico-Administrativos del Estado (art. 78.1 LHL1988). Por su parte, el apartado 2 de dicho art. 78 dispuso que la liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto se llevará a cabo por los Ayuntamientos y comprenderá, en lo que en este momento importa, la realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro y



resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos.

Esa autonomía en cuanto a la actuación de ambas Administraciones -la estatal y la local- determina que sus actos deban ser objeto de impugnaciones autónomas, sin que pueda imputarse a quien realiza la liquidación vicios que, en realidad, sólo son imputables a la previa fijación de valores, realizada en fase procedimental autónoma y por Administración independiente.

Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta permisible la impugnación del valor catastral en el momento en que se notifica la liquidación correspondiente. La posibilidad de impugnación del valor catastral en el momento de notificación de la correspondiente liquidación queda condicionada pues, a la inexistencia de una notificación de dicho valor por la Administración estatal durante la fase de gestión catastral..”.

El artículo 77 de 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, regula la gestión tributaria del impuesto y dispone en su número uno: "La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos , resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado".

El artículo 60 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 dispone, respecto al hecho imponible, que “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley” y por su parte el artículo 65 y en cuanto a la base imponible se refiere que “la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario”.

La invalidación de una valoración catastral debe determinar necesariamente la de la liquidación a que aquella ha servido de base o presupuesto, y por ello en el menor plazo posible debe practicarse la liquidación que proceda con los elementos de cuantificación que corresponda. No se puede concluir que el acto de fijación catastral y el de liquidación efectuado en base a ese valor puedan ser considerados como actos autónomos e independientes y ello de conformidad con el artículo 64.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo Común, por lo que evidentemente los vicios del primero necesariamente se transmiten al segundo. Es decir, la invalidación de un valor catastral necesariamente supondrá la invalidación de la liquidación practicada en base precisamente a ese valor catastral.

**TERCERO.-** En aplicación de la remisión normativa establecida en el art.60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, rigen el proceso contencioso-administrativo el principio general (art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), que atribuye la carga de la prueba a aquel que sostiene el hecho, en cuya virtud este los Tribunales han de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos, y teniéndose



por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.

En cuanto a la carga probatoria conviene traer a colación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de marzo de 2006:

“...no hay en esta materia ninguna inversión sobre la carga de la prueba, sino que sus normas son las que deben de aplicarse.

En consecuencia y, como esta Sala ha dicho en muchas ocasiones, en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1.214 de Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho ("semper necesitas probandi incumbit illi qui agit") así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (ei incumbit probatio qui dicit non qui negat) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (notoria non egent probatione) y los hechos negativos (negativa non sunt probanda).

En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de 27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de setiembre de 1997, 21 de setiembre de 1998).

Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras)”.

**CUARTO.** – Constituye el objeto de este recurso la desestimación presunta de la Reclamación económico - administrativa número 138/18 interpuesta por XXXX, representada por ECA 1966, SLP como Administradora concursal, el 12 de noviembre de 2018 ante la Junta de Reclamaciones Económico Administrativas del Ayuntamiento de Alorcón contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Concejal Delegado de Hacienda de 28/01/2016, por la que se desestima la solicitud de no sujeción al Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (en adelante IIVTNU) derivada de la transmisión de tres fincas y se pretende sentencia en la que se estime el recurso, y se declare no sujeta al Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la transmisión de las parcelas mencionadas en el antecedente de hecho primero en atención a la naturaleza rústica de las fincas desde el punto de vista catastral y desde el punto de que no se ha acreditado incremento del valor, se anulen las liquidaciones del Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana mencionadas en el antecedente decimotercero, y en consecuencia se anule la deuda que por tales conceptos tiene la entidad mercantil XXXX con el Excmo. Ayuntamiento de



Alcorcón, Madrid en la cuantía de 190.559,26 euros, con imposición de costas al Ayuntamiento de Alcorcón.

Y debo proceder a la estimación del recurso y a la revocación de las resoluciones recurridas por no ser las resoluciones recurridas ajustadas a derecho a la vista del carácter rustico que tiene las fincas transmitidas.

En lo que resulta de pertinente aplicación debo de traer a colación la fundamentación jurídica dada por esta magistrada en resoluciones anteriores y en concreto en la sentencia 108/2018 de 3 de abril de 2018 en el procedimiento abreviado 358/2017 en este Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 19 de Madrid:

“Inexcusablemente y de conformidad con el principio de seguridad jurídica y para no incurrir en arbitrariedad y la tutela judicial efectiva e igualdad en cuanto a la que situaciones jurídicas idénticas deben obtener idéntica solución judicial debo traer a colación la fundamentación jurídica y fáctica dada por esta Magistrada en sentencias anteriores con pretensiones y/o fundamentación fáctica y jurídica idéntica, y por ello he de traer a colación a colación la sentencia de **Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia 331/2015 de 30 de junio de 2015, Recurso 794/2014:**

*“TERCERO.- Así las cosas resulta de aplicación al caso la jurisprudencia recogida, entre otras, en la aportada STS, Sección 2ª de 30.05.14 (rec. 2362/13), dictada en interés de la Ley, cuya doctrina, tras exponer la evolución normativa la efecto, recogemos de seguido en lo pertinente al presente supuesto:*

*" SEXTO.- Ante esta realidad, hay que interpretar que el legislador estatal, en el artículo 7.2.b) controvertido 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.*

*Ahora bien, no cabe sostener, como mantiene el Abogado del Estado, 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.*

*Si no se aceptara esta interpretación, perdería de sentido el último inciso del precepto, cuando dice que " los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las*



*determinaciones para su desarrollo", porque este momento no puede ser el momento de sectorización o delimitación del terreno urbanizable, si éste se disocia del momento de aprobación del instrumento urbanístico de desarrollo.*

*No podemos olvidar que el propio TRLCI, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, afirma en su Exposición de Motivos que el Catastro es un órgano de naturaleza tributaria, siendo su razón de ser la de servir para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública, y así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, en la que refleja que la organización del Catastro, justamente por tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de los impuestos estatales más relevantes, es una competencia que ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la de Hacienda General del artículo 149.1.14 de la Constitución, y que la información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria de asignación equitativa de los recursos públicos.*

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

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

*SÉPTIMO.- Es cierto que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, supuso un cambio en la configuración del derecho de propiedad, al reconocer lo que ella denomina dos situaciones básicas, el suelo rural y el suelo urbanizado, terminando así la diferenciación establecida por la Ley 6/1998, de 13 de abril, que distinguía entre suelo urbanizable o no urbanizable, urbano y el suelo de los municipios donde no existía planeamiento, y que los efectos de este cambio se circunscriben a las valoraciones a efectos de expropiación forzosa, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial.*

*Sin embargo, si se desconectan completamente ambas normativas nos podemos encontrar con valores muy diferentes, consecuencia de métodos de valoración distintos, de suerte que un mismo bien inmueble tenga un valor sustancialmente distinto según el sector normativo de que se trate, fiscal o urbanístico, no siendo fácil justificar que a efectos fiscales se otorgue al inmueble un valor muy superior al que deriva del TRLS, obligando al contribuyente a soportar en diversos tributos una carga fiscal superior, mientras que resulta comparativamente infravalorado a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial..*



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

*En consecuencia, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden precisar la noción de suelo urbanizable en sus respectivos ámbitos territoriales, y que los Ayuntamientos son competentes para acometer aquellas recalificaciones que estimen necesarias, la homogeneidad en la hermenéutica de los diseños 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.*

*Como expuso el Tribunal Constitucional, primero en su sentencia 61/1997 de 20 de marzo, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada respecto al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y después en su sentencia 164/2001 de 11 de Julio, con ocasión de la inconstitucionalidad planteada frente a la Ley 6/1998 de 13 de abril, del Régimen del Suelo y de Valoraciones, el derecho fundamental de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución se conforma por su régimen jurídico y el régimen de valoración del suelo, y que tales condiciones son las reguladas en la Ley del suelo estatal, ejerciendo dicha norma una vinculación respecto del resto de normas que inciden, de uno u otro modo, en ciertos aspectos de la propiedad del suelo.*

*Frente a lo expuesto, de indiscutible alcance general, no cabe invocar el art. 30.2 c) del TRLCI, que admite, dentro del procedimiento simplificado de valoración colectiva un mecanismo específico de valoración en los casos de cambiar el suelo de naturaleza por modificación del planeamiento al incluirlos en ámbitos delimitados, cuando en este caso ni siquiera se trataba de un procedimiento simplificado de valoración colectiva, sino de una valoración colectiva de carácter parcial".*

*Dicha doctrina resulta de aplicación al caso, dado lo antes expuesto, en función de la situación urbanística del suelo existente y la configuración legal de los Planes de Sectorización en la Ley del Suelo de la CAM (artículos 44 y siguientes*

*Determina ello el éxito del recurso actor, debiendo anularse la actuación impugnada, sin perjuicio de que la Administración pueda y deba fijar una nueva valoración catastral, debidamente motivada, atendiendo al carácter de rústico del suelo en cuestión, con las consecuencias correspondientes a efectos del IBI".*

**Y en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, Sentencia 896/2015 de 25 de noviembre de 2015, Recurso 938/2013:**



*“Por otra parte, resulta igualmente conveniente poner de manifiesto que el artículo 7.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dispone que " El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo ". Por su parte, el artículo 7.2 del indicado texto refundido, en su letra b) (redacción vigente a la fecha de interposición de la reclamación económico-administrativa y del presente recurso contencioso-administrativo), dispone que " Se entiende por suelo de naturaleza urbana: b) Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística 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 recurrente sostiene, al hilo del precepto indicado, que la parcela cuestionada, aun a fecha de la presentación de la demanda, no tiene aprovechamiento urbanístico susceptible de materialización, o dicho de otro modo, no se puede urbanizar ni construir en ella.*

*En relación con dicha cuestión, eminentemente jurídica, conviene traer a colación la Sala Tercera del Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de mayo de 2014, rec. 2362/2013, por la que se viene a desestimar el recurso en interés de la ley interpuesto por el Abogado del Estado, en el que se venía a solicitar a la Sala la aprobación de la siguiente doctrina legal: " El artículo 7.2, b) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario no exige, a efectos de la consideración como suelo de naturaleza urbana del suelo urbanizable incluido en sectores o ámbitos espaciales delimitados, la aprobación de un instrumento urbanístico que determine su ordenación detallada.*

...

*Por lo tanto, de cuanto antecede se desprende que, en contra de lo sostenido por la Administración demandada, la consideración como suelo de naturaleza urbana del suelo urbanizable incluido en sectores o ámbitos espaciales delimitados precisa de la aprobación de un instrumento urbanístico que determine su ordenación detallada.*

*La doctrina expuesta ha venido a ser acogida de forma expresa por el Legislador, dándose nueva redacción al antedicho artículo 7.2.b) por el apartado cuatro del artículo segundo de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por D. de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por R.D. Legislativo 1/2004, de 5 de marzo ; y así, según la vigente redacción, entre otros supuestos, se entenderá por suelo de naturaleza urbana: " 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 ".*



*Pues bien, del oficio remitido por el Ayuntamiento de Pinto, anteriormente referido, se desprende que el Sector 9 Punctum Millenium, donde aparece incluida la parcela que nos ocupa, no tiene aprobado definitivamente Plan Parcial ni Proyecto de Urbanización, por lo que, quedando así plenamente acreditado, que el expresado Sector no cuenta con instrumento urbanístico de desarrollo aprobado, es clara la estimación íntegra del recurso contencioso-administrativo origen de las presentes actuaciones, en aplicación de la doctrina legal y jurisprudencial anteriormente expuesta, no siendo la resolución impugnada conforme a derecho, dado que la parcela cuestionada no puede ser considerada suelo de naturaleza urbana a los efectos catastrales que nos ocupa”.*

**Criterio reiterado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia 545/2015 de 1 de diciembre de 2015, Recurso 898/2014:**

*“**QUINTO.-** Finalmente respecto de la auténtica naturaleza del suelo de la parcela calificada como suelo urbano sin edificar y teniendo en cuenta que nos referimos a la finca sita en polígono NUM002, parcela NUM003 sita en PARAJE000 con referencia catastral NUM000, hay que decir que la realidad del suelo se refleja en la certificación expedida por el Secretario Accidental del Ayuntamiento. En dicha certificación se afirma que dicha parcela se halla situada en la delimitación del ámbito del Sector S9 " Punctum Milenium" y la calificación del suelo era de Suelo Urbanizable Sectorizado, el sistema de actuación es mediante Iniciativa de Planeamiento pública y " no tiene en la actualidad aprobado definitivamente ni el Plan Parcial ni el Proyecto de Urbanización de desarrollo de su ámbito ni el Proyecto de Reparcelación..." quedado sometido al próximo plan parcial.*

*En consecuencia, estamos en el supuesto de un suelo urbanizable sectorizado sin instrumento urbanístico de desarrollo.*

*En estos supuestos esta Sección viene aplicando la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Mayo de 2014.*

*Concretamente, en el Fundamento 6º de dicha Sentencia, interpretando el artículo 7 de la Ley del Catastro”.*

**Y como no puede ser de otra manera debe traerse a esta resolución la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sección 1 del 26 de marzo de 2013, Sentencia 381/2013, Recurso 239/2011, y que recurrida en casación determino la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 2ª de 30 de mayo de 2014 (rec. 2362/13), dictada en interés de la Ley:**

*“**SEGUNDO :** Planteado el debate en estos términos, el punto fundamental del conflicto se refiere a la consideración que sostiene la demanda de que nos encontramos con un suelo de naturaleza rústica, pese a reconocer que está dentro del perímetro que delimita el suelo urbano de Badajoz. Y ello porque, aunque estemos ante un suelo urbanizable, no se encuentra en desarrollo, tal*



*y como exige el artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que precisa que es así"... a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo". Nos remite también al artículo 12.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que considera al suelo que nos ocupa como "rural"*

*La Abogacía del Estado se limita a decir al respecto que, dados los términos literales del artículo 7 del TRLCI, "ninguna duda ofrece el carácter urbano del bien". Y la resolución impugnada despacha la cuestión con un lacónico "a efectos catastrales el suelo al estar dentro de la delimitación del planeamiento necesariamente tiene la consideración de suelo de naturaleza urbana".*

*Pues bien, a los efectos catastrales, que es el único que ahora nos interesa, el concepto y clases de bienes inmuebles se determinan en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, estableciendo que "los bienes inmuebles se clasifican catastralmente en urbanos, rústicos y de características especiales" (art. 6.4). Y a continuación el artículo 7 establece que "el carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo ( art. 7.1 ), entendiéndose por suelo de naturaleza urbana, entre otros, los "terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo".*

*La recta exégesis de este precepto impone la necesidad de analizar conjuntamente tres normativas: la normativa estatal, constituida por el precepto que analizamos, la normativa urbanística propia de nuestra Comunidad Autónoma y el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Badajoz, y ello para determinar si la finca en cuestión (clasificada como suelo urbanizable con condiciones SUB-CC-9.1-3 en el PGOU, según el informe del pericial judicial) es, a los efectos catastrales, suelo urbano, como determina la resolución impugnada, o rústico, como afirma el hoy recurrente.*

....

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



suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo".

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

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

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



*Plan General, incluso los urbanizables sin condiciones (SUB-SC) que precisan para su ejecución hasta la propia modificación del Plan General, lo que no tiene sentido alguno.*

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

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

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

Y actualizando mi fundamentación jurídica en esta resolución judicial debo traer a colación **la sentencia 11/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 1 de fecha 22 de enero de 2018, recurso de Apelación nº 296/16**, que viene a establecer que:

***"Analizaremos por la importancia que tiene en cuanto a la interpretación de esta cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, que resuelve un recurso interpuesto por el Abogado del Estado en interés de ley contra una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.***

*La Sala del TSJ de Extremadura aceptó la nulidad de la valoración al entender que la finca, pese a estar dentro del perímetro que delimita el suelo urbano de Badajoz, era de naturaleza rústica por tratarse de un suelo urbanizable, sin haberse iniciado el proceso de urbanización al no estar aprobado el instrumento de desarrollo. Así considera la mencionada sentencia que la correcta interpretación del artículo 7.2 TRLCI obligaba a concluir que solo pueden considerarse urbanos a efectos catastrales los inmuebles considerados en el Plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada. En relación con*



*este interpretación consideraba el Abogado del Estado que la doctrina sentada es gravemente dañosa para el interés general y no ajustada a Derecho. A la vista de todo lo expuesto señala el Tribunal Supremo que hay que interpretar que el legislador estatal, en el artículo 7.2.b) controvertido 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. Ahora bien, no cabe sostener, como mantiene el Abogado del Estado, 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, 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. Si no se aceptara esta interpretación, perdería sentido el último inciso del precepto, cuando dice que "los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo", porque este momento no puede ser el de sectorización o delimitación del terreno urbanizable, si éste se disocia del de aprobación del instrumento urbanístico de desarrollo. Esta sentencia es pues importante porque pone de manifiesto que se está gravando con fines únicamente tributarios un bien inmueble por encima de su valor de mercado.*

*Esta Sala ha venido asumiendo la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en sentencias tales como Sentencia de 4 de enero de 2016, sección 1ª Recurso de apelación nº 167/2014 como otros Tribunales Superiores de Justicia. Así las sentencias de nuestras Salas homónimas de los de Madrid (siete de abril de 2015, autos 782/2014), Baleares (treinta y uno de marzo de 2015, autos 255/2012), Extremadura (veinticuatro de marzo de 2015, autos 391/2014) o, en fin, Castilla y León (dieciséis de noviembre de 2015, autos 888/2012)".*

*Dicho lo anterior, lo que ocurre en el presente caso es que no se ha acreditado que la parcela que nos ocupa contara con un desarrollo urbanístico previsto como, por ejemplo, un Plan Especial de Infraestructuras. La invocación del Ayuntamiento de que no se ha probado por la actora si en el planeamiento de la Ciudad de Toledo, el suelo del recurrente cuenta o no con ordenación detallada no puede admitirse como argumento a su favor, pues debería haber sido dicha Corporación Local la que acreditara que sí contaba con ella. En suma, lo importante es que a la fecha del devengo del tributo, 1 de enero de 2013, la finca tenía que conceptuarse como rústica, al*



*no haberse acreditado que dispusiera de un desarrollo urbanístico aprobado. En el fundamento de derecho tercero de la sentencia apelada se explica que la finca de los actores está incluida en el sector PP-10 del P.O.M. de Toledo no constando la aprobación del correspondiente instrumento de desarrollo. Además resulta absolutamente relevante para decidir la suerte de este pleito que según la certificación catastral de fecha 1-4-2016, aportada como documento nº 1 junto con el escrito presentado por los recurrentes en fecha 5-5-2016, se indique que realmente dicho inmueble nunca fue urbano, ni por aplicación de la normativa urbanística, ni tampoco la de carácter tributario. Esta naturaleza rústica que siempre ha tenido el bien desbarata toda la argumentación que emplea la apelante en su discurso impugnatorio para atacar la sentencia dictada. Si el inmueble nunca ha sido urbano el presupuesto del que parten las liquidaciones desaparece no existiendo la justificación del gravamen impuesto, ante lo cual la parte apelada aprovecha el momento en que se le gira la liquidación para poner de manifiesto tal incongruencia. Si no lo hizo en un momento anterior no se puede entender tal omisión como aceptación cuando faltan los presupuestos básicos de la liquidación girada”.*

Y como no puede ser de otra manera y en aplicación de los mismos principios que me obligan a reiterar mi fundamentación jurídica, debo traer a colación la dada por el Juzgado de lo contencioso Administrativo nº 2 de Madrid en la sentencia 263/2021 de 12 de julio de 2021 en su procedimiento ordinario nº 338/202 (la negrita es de esta Magistrada):

*“Pues bien, tales antecedentes el recurso debe ser estimado en tanto que los terrenos objeto de transmisión carecían de la naturaleza urbana que exige la ley para que exista el hecho imponible susceptible de tributación. Y ello es así porque el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había anulado la resolución por la que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid alzaba el aplazamiento de la aprobación definitiva del Distrito Norte de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón, lo que determina de la doctrina, del Tribunal Supremo de la Sentencia 2159/2014 del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, que la clasificación catastral de un inmueble como urbano requiere su inclusión en un sector que disponga de un instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo, sea un Plan General de Ordenación Urbana (si en este se encuentra con detalle requerido) o sea mediante el posterior Plan Parcial. En el caso enjuiciado las fincas cuya transmisión dio origen a las autoliquidaciones de impuesto objeto de este recurso, corresponden a inmuebles que se encuentran en la zona correspondiente al Distrito Norte del PGOU de Alcorcón cuya efectividad había sido dejada sin efecto por la referida sentencia del Tribunal Superior de Madrid.*

*No es óbice a lo anterior el hecho de que en la fecha de la transmisión, 28 de enero de 2013, la citada sentencia no tenía el carácter de firme, por cuanto que adquirió dicha condición por la Sentencia de 7 de noviembre de 2014 y por tanto era de aplicación lo dispuesto en los artículos 72 y 73 de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa sobre efectividad de sentencias que anulen un acto o disposición general.*

*Por tanto al anular la resolución por la que se desestima la petición de no sujeción al impuesto, por carecer de naturaleza urbana las fincas en cuestión,*



*procede anular también la que aprobó las liquidaciones respecto de estas dos fincas, sin necesidad de entrar a valorar la existencia o no de incremento de valor, que también era cuestionado, por cuanto que la determinación de la naturaleza del bien prevalece sobre el otro elemento del hecho imponible como es el incremento de valor del suelo en la transmisión y, por tanto, no procede examinar.*

Por tanto sin ser necesario mayor fundamento, procede la estimación del recurso ya que la transmisión realizada el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4602, 4576 y 9118 no están sujetas al Impuesto Sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en atención a la naturaleza rústica de las fincas desde el punto de vista catastral siendo por tanto nulas las liquidaciones del IIVTNU, con números de referencia: 2016/00137/02, 2016/00137/03 y 2016/00137/10, e importes respectivos de 48.117,88 €, 40.338,66 € y 102.102,72 €, no siendo necesario entrar en el fondo de la segunda pretensión y en cuanto a la acreditación o no del incremento del valor.

**QUINTO.** - Estimándose la demanda, y aun tratándose de una cuestión meramente jurídica, No existen circunstancias de hecho o de derecho suficientes para No hacer un expreso pronunciamiento en cuanto a las costas devengadas en el presente recurso, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción 29/1998, por lo que se imponen a la administración recurrida en la cuantía de TRES MIL EUROS (3.000,00 EUROS) por todos los conceptos y con relación a ambos profesionales intervinientes por la actora.

## FALLO

**CON ESTIMACIÓN DEL PRESENTE RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO TRAMITADO EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO Nº 291/2020**, interpuesto por la entidad mercantil XXXX, representada por ECA 1966, SLP como Administradora concursal, y por el/la Procurador/ra de los Tribunales Don/Doña Cristina Palma Martínez, contra la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativo Municipal de la ciudad de Alcorcón.- Excmo. Ayuntamiento de Alcorcón, Madrid, y frente a la desestimación presunta de la Reclamación económico - administrativa número 138/18 interpuesta por XXXXX, representada por ECA 1966, SLP como Administradora concursal, el 12 de noviembre de 2018 ante la Junta de Reclamaciones Económico Administrativas del Ayuntamiento de Alcorcón contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución del Concejal Delegado de Hacienda de 28/01/2016, por la que se desestima la solicitud de no sujeción al Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (en adelante IIVTNU) derivada de la transmisión de tres fincas, **DEBO ACORDAR Y ACUERDO QUE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RECURRIDOS, NO SON CONFORMES DERECHO, EN RELACION CON LOS EXTREMOS OBJETO DE IMPUGNACION, POR LO QUE LOS DEBO REVOCAR Y REVOCO, y DEBO DECLARAR Y DECLARO** la improcedencia de las liquidaciones del IIVTNU, con números de referencia: 2016/00137/02, 2016/00137/03 y 2016/00137/10, e importes respectivos de 48.117,88 €, 40.338,66 € y 102.102,72 €, por la transmisión realizada el 2 de julio de 2013 de las fincas registrales 4.602, 4576 y 9118. SE EFECTUA IMPOSICIÓN SOBRE LAS COSTAS CAUSADAS EN ESTA INSTANCIA a la administración recurrida



en la cuantía de TRES MIL EUROS (3.000,00 EUROS) por todos los conceptos y con relación a ambos profesionales intervinientes por la actora.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de APELACIÓN en el plazo de QUINCE DIAS a contar desde el siguiente a su notificación, advirtiéndole que deberá constituir depósito de **50 euros**. Dicho depósito habrá de realizarse mediante ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado nº 2893-0000-93-0291-20 BANCO DE SANTANDER GRAN VIA, 29, especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “recurso” 22 Contencioso-Apelación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo concreto de recurso debe indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente (separado por un espacio), lo que deberá ser acreditado al presentarse escrito de interposición del recurso, bajo apercibimiento de que no se admitirá a trámite ningún recurso cuyo depósito no esté constituido, y de que de no efectuarlo se dictara auto que pondrá fin al trámite del recurso.

Es por esta mi sentencia definitivamente juzgando, así lo acuerdo, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Novena C/** General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004  
33010310  
NIG: 28.079.00.3-2019/0016946

## **Recurso de Apelación 170/2021**

**Recurrente:** D./Dña. XXXXX  
PROCURADOR D./Dña. JAVIER FRAILE MENA  
**Recurrido:** AYUNTAMIENTO DE ALCORCON  
PROCURADOR D./Dña. JOSE LUIS GRANDA ALONSO

### **SENTENCIA Nº 236**

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN NOVENA**

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D. José Luis Quesada Varea

**Magistrados:**

D<sup>a</sup>. Matilde Aparicio Fernández

D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo

D<sup>a</sup> Natalia de la Iglesia Vicente

En la Villa de Madrid a dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal Superior de Justicia el presente recurso de apelación número 170/2021, interpuesto por el procurador de los Tribunales D Javier Fraile Mena, en nombre de D XXXX, contra la sentencia de fecha 21.7.2020, dictada en el procedimiento abreviado 299/2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12 de Madrid sobre recurso prematuro contra acto por silencio administrativo; habiendo sido parte apelada el Illmo. Ayuntamiento de Alcorcón, representado por el procurador D José Luis Granda Alonso, y con base en los siguientes:



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-En el mencionado procedimiento abreviado se dictó sentencia con este fallo:

“Que, debo declarar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo PAB número 299/2019, interpuesto por la representación procesal de Don XXXX contra la desestimación presunta o por silencio administrativo de la solicitud de devolución del IIVTNU por el Ayuntamiento de Alcorcón. Todo ello con imposición de las costas a la recurrente, con el límite fijado en el Fundamento Cuarto.”.

**SEGUNDO.**-Contra dicha resolución, la representación procesal del citado recurrente interpuso recurso de apelación en el que solicitaba la revocación de la sentencia recurrida y el dictado de otra que estimase el recurso contencioso administrativo, con condena en costas al Ayuntamiento.

**TERCERO.**-La parte apelada solicitó la confirmación de la sentencia del Juzgado.

**CUARTO.**-Se señaló para la votación y fallo del presente recurso el 6.5.2021, en que ha tenido lugar.

**QUINTO.**-En la tramitación de esta segunda instancia se han observado las prescripciones legales.

Es ponente la magistrada Sra. Matilde Aparicio Fernández, que expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**-Se impugnaba la desestimación presunta de la solicitud de 10 de diciembre de 2018 de rectificación de la autoliquidación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, con devolución de ingresos indebidos. Y más directamente, la desestimación presunta de la solicitud dirigida a la Junta Municipal de reclamaciones económico-administrativas del



Ayuntamiento de Alcorcón registrada el 10 de diciembre de 2018 contra la anterior desestimación presunta.

En la sentencia apelada, el Sr. magistrado se basa en que este recurso contencioso administrativo se interpuso el 10.12.2018.

Dado que el plazo reglamentario para resolver la reclamación económico administrativa era de un año, es el caso, que este recurso contencioso administrativo se ha interpuesto cuando todavía no había transcurrido, y por ello, cuando la reclamación económico administrativa todavía no estaba desestimada de forma expresa ni presunta. Bajo esta consideración, el Sr. magistrado ha entendido que la contribuyente había interpuesto este recurso cuando todavía no existía un acto que pusiera fin a la vía administrativa. De resultas de lo cual en la sentencia apelada ha resuelto inadmitir el recurso contencioso administrativo.

En esta sentencia de 21.7.2020, después del juicio de fecha 20.7.2020, se tenía en cuenta que la Junta Municipal de reclamaciones económico-administrativas todavía no había dictado resolución expresa en esa fecha, por lo cual la contribuyente todavía podría interponer otro recurso judicial, puesto que desde el 10.12.2019 ya había sobrevenido la desestimación presunta y por tanto resolución que ponía fin a la vía administrativa.

**SEGUNDO.**-Apela el contribuyente, alegando que según la sentencia del Tribunal Supremo de 21.5.2018, rº 113/2017, no estaba obligado a agotar la vía administrativa. Puesto que su recurso se fundaba exclusivamente en la inconstitucionalidad de una Ley formal, arts. 104 y 107 de la Ley de Haciendas Locales, Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5.3, LHL. Y esta inconstitucionalidad nunca habría podido ser declarada por la Junta Municipal de reclamaciones económico-administrativas.

Se opone el Ayuntamiento, alegando que no ha sido el caso de que la contribuyente no interpusiera la reclamación económico administrativa por estimarse exenta, sino que la interpuso y después no esperó a que se resolviera. Enfatiza la función constitucional del procedimiento administrativo, sometido a regulación legal, que obliga por igual a la Administración y a los interesados. Sería la única interpretación posible, dentro de la legalidad, que el contribuyente debe esperar resolución que ponga fin a la vía administrativa, antes de recurrir en la vía judicial. Quienes no esperan incurrirían en una actitud propia de la picaresca, colocando su recurso por delante de otros que, respetuosos con la legalidad, han esperado la desestimación presunta. Y finalmente, en este caso ni siquiera se priva a la contribuyente de interponer recurso contencioso administrativo, puesto que el juzgado salva expresamente la posibilidad de que interponga dicho recurso en el futuro, mientras no recaiga resolución expresa de la Junta Municipal de reclamaciones económico-administrativas.



**TERCERO.**-Con respecto al primer argumento jurídico de la apelante, esta Sala ya ha conocido de alegaciones similares.

Según Sentencia de esta Sala y Sección de 21.1.2020, rº 466/2019, la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 21.5.2018, rº 113/2017, sobre no ser exigible reclamación económico administrativa cuando el recurso solo se funda en la inconstitucionalidad de una ley, no es aplicable después de que ésta ya ha sido declarada por el Tribunal Constitucional. En ese caso, el contribuyente no necesita solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma, puesto que ya ha sido declarada, sino que lo que solicita es que se devuelva un ingreso indebido, conforme a una declaración de inconstitucionalidad ya vigente. Esta petición sí compete a los órganos administrativos, también obligados por las sentencias del Tribunal Constitucional, y para ella sí es preceptivo agotar la vía administrativa.

Siendo lo sucedido en el presente caso, puesto que la solicitud de rectificar la autoliquidación es obviamente posterior a la sentencia del Tribunal Constitucional que ha declarado la inconstitucionalidad de estas normas, sentencia 59/2017, de 11 de mayo de 2017. En consecuencia, no podremos estimar que el recurso fuese admisible, por esta razón.

**CUARTO.**-Sin embargo, observa esta Sala que durante la tramitación del presente recurso y en la primera instancia, ha pasado el plazo para que resolviera la Junta Municipal de reclamaciones económico-administrativas, sin resolución expresa, y por tanto ha recaído resolución presunta desestimando la reclamación de la demandante.

Como ha dicho esta Sala y sección en sentencia de 2.3.2021, rº 93/2017, cuando se interpone prematuramente recurso contencioso administrativo contra una resolución por silencio administrativo, que no se ha producido por no haber transcurrido el plazo para ello, el recurso es prematura e inadmisibile. Pero éste es un defecto formal que queda sanado cuando en la misma instancia judicial, y antes de precluidos los plazos para considerarlo, transcurre el plazo legal o reglamentario sin que haya recaído resolución expresa. En esta circunstancia, el recurso contencioso administrativo resulta admisible y ya no podrá inadmitirse por extemporáneo. En el mismo sentido, sentencia de la sección segunda de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18.2.2015, rº 942/2013, basada en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2007.

Por lo cual resulta procedente estimar este recurso de apelación, por ser admisible el recurso contencioso administrativo.



**QUINTO.-**Conforme al art. 85.10 de la Ley 29/1998 de 13.7, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, si se estima recurso de apelación contra sentencia de inadmisibilidad, la Sala debe entrar a conocer del fondo del asunto.

Pero por excepción, según el pronunciamiento del Pleno de esta Sala de fecha 23 de octubre de 2006 (rec. 1095/2005), que tiene su antecedente en la sentencia de 23 de abril de 2003, la competencia objetiva de la Sala queda excluida en los asuntos cuyo interés económico sea inferior a la cuantía prevista en el art. 81.1 a) de dicha Ley procesal, de manera que si en cumplimiento del apartado a) del número 2 del mismo precepto cabe conocer en tales supuestos del recurso de apelación contra el pronunciamiento de inadmisibilidad del Juzgado, en caso de estimar el recurso y revocar la Sentencia en lo relativo a la inadmisibilidad, el órgano inferior recupera la competencia por razón de la cuantía para decidir sobre el fondo.

De la cuantía del procedimiento fijada en la primera instancia y del expediente administrativo resulta que se trata de rectificar una autoliquidación de la que resultó cuota por importe de 1.32'26 euros.

Por lo cual resulta procedente estimar el presente recurso de apelación, solo para devolver el procedimiento al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, para dictar sentencia de fondo.

**SEXTO.-**Estimándose el recurso de apelación, no procede la condena en costas en ninguna de las instancias, puesto que la parte apelada solo ha defendido la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo, la cual queda sin efecto. Art. 139.2 a contrario de la Ley 29/1998 de 13.7 reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

Que ESTIMANDO el presente recurso de apelación 170/2021, interpuesto por D XXXX contra la sentencia de 21.7.2020, del PA 299/2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 12 de Madrid, DEBEMOS REVOCAR Y REVOCAMOS dicha sentencia, quedando retrotraído el procedimiento contencioso administrativo al estado de concluso para sentencia, para que el Juzgado dicte sentencia resolviendo sobre la nulidad de la



resolución impugnada y lo demás solicitado en la demanda.

Sin costas en ninguna de las dos instancias.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2583-0000-85-0170-21 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2583-0000-85-0170-21 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

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

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Novena C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004**  
33010310  
NIG: 28.079.00.3-2019/0017952

## **Recurso de Apelación 904/2020**

**Recurrente:** D./Dña. XXX  
PROCURADOR D./Dña. JAVIER FRAILE MENA  
**Recurrido:** AYUNTAMIENTO DE ALCORCON  
PROCURADOR D./Dña. JOSE LUIS GRANDA ALONSO

### **SENTENCIA Nº 287**

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN NOVENA**

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D. José Luis Quesada Varea

**Magistrados:**

D<sup>a</sup>. Matilde Aparicio Fernández

D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo

D<sup>a</sup> Natalia de la Iglesia Vicente

En la Villa de Madrid a dos de junio de dos mil veintiuno.

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia el presente recurso de apelación número 904/20, contra la *sentencia de 22 de Julio de 2020, dictada en el procedimiento abreviado 316/2019 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 12 de Madrid*, en el que es parte apelante Dña. XXXX representada por el Procurador D Javier Fraile Mena, y, apelada, el Ayuntamiento de Alcorcón



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-En el proceso de referencia se dictó sentencia inadmitiendo el recurso por no haber agotado la vía administrativa

**SEGUNDO.**-Contra dicha resolución, los citados recurrentes interpusieron recurso de apelación en el que solicitaban la revocación de la resolución recurrida y la admisión del recurso contencioso-administrativo.

**TERCERO.**-El Letrado del Ayuntamiento solicitó la desestimación del recurso de apelación.

**CUARTO.**-Se señaló para votación y fallo el 20 de mayo de 2021, en que tuvo lugar.

**QUINTO.**-En la tramitación de esta segunda instancia se han observado las prescripciones legales.

Es ponente el Magistrado D. Joaquín Herrero Muñoz-Cobo

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**-Es objeto de esta apelación el pronunciamiento del Juzgado inadmitiendo el recurso contencioso-administrativo promovido por los actuales apelantes contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de devolución de ingresos indebidos de la liquidación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

En la sentencia, se declara la inadmisibilidad del recurso por no haber transcurrido a fecha de su interposición 12 de Julio de 2019 el plazo de un año legalmente previsto para resolver, no existiendo por tanto a aquella fecha silencio, ni por ello agotamiento de la vía económico administrativa previa.

Solicita la recurrente la revocación del anterior pronunciamiento para examen de fondo de su pretensión.



Se opone la demandada al recurso sosteniendo el acierto de la resolución impugnada.

**SEGUNDO.**-Planteada la controversia en los términos expuestos en el fundamento anterior el recurso debe prosperar.

Ciertamente, el recurso interpuesto fue inicialmente prematuro, y por ello su inadmisión resultaba en principio procedente. Sin embargo, dicha inadmisión, correcta como decíamos, en el momento de interposición, no resultaba ya justificada a fecha de Sentencia, en la que el silencio ya sí que se había producido, estando el procedimiento en disposición de ser resuelto sin óbice procesal alguno, pues el inicialmente apreciado, resultó subsanado durante el procedimiento.

Procede así la estimación del recurso con devolución del procedimiento al Juzgado de instancia para resolución del procedimiento para el cual esta Sala carece de competencia por razón de la cuantía.

**TERCERO.**-Conforme al art 139 LJCA no ha lugar a la imposición de costas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

ESTIMAMOS el recurso de apelación número134/21, contra la *sentencia de 15 de Octubre de 2020, dictada en el procedimiento abreviado 134/2021 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 5de Madrid* REVOCANDO EL PRONUNCIAMIENTO DE INADMISIÓN REALIZADO, DEVOLVIENDO LAS ACTUACIONES AL JUZGADO PARA SENTENCIA.

Sin costas

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.



Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2583-0000-85-0904-20 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2583-0000-85-0904-20 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

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

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

