

Problemas de la impugnación de las Ponencias de Valores catastrales

Raúl López Fernández

Abogado del Estado Jefe

*Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

Introducción

Recientemente, en diversos municipios de la costa levantina (Jávea, Pego y Villajoyosa) han tenido lugar una serie de procesos en los que se impugnaban valores catastrales y, al hilo de tales impugnaciones, se han realizado pronunciamientos judiciales sobre la validez de las ponencias de valores que habían motivado los valores impugnados. Como consecuencia de ello han adquirido actualidad diversos problemas jurídicos de interés. Así sucede con la naturaleza de la propia ponencia de valores y, derivado de ello, la viabilidad de su impugnación indirecta o los límites de la acumulación de acciones en el ámbito contencioso administrativo. Además, debido a las vicisitudes producidas en la tramitación de estos procesos, también ha habido que plantearse los efectos de la cosa juzgada.

En el presente artículo, pretendemos exponer las particularidades de los procesos que han tenido lugar y, al hilo de ello, examinar la problemática jurídica planteada. Sin embargo, con carácter previo, resulta indispensable exponer brevemente las características del Catastro, así como de los procedimientos de valoración de los bienes inmuebles.

El Catastro

Siguiendo a Fernández García, podemos definir el Catastro como: “institución jurídica de derecho público, configurada a partir de un inventario o registro de bienes inmuebles, de naturaleza administrativa y aplicación multifuncional fiscal, urbanística, expropiatoria,..., que se organiza en forma de base de datos, en la que los bienes

inmuebles figuran determinados mediante su descripción y expresión gráfica y son objeto de evaluación o estimación económica¹.

El Catastro presenta, por tanto, una triple configuración, como oficina pública, como institución jurídica y como base de datos, siendo esta última la que interesa a los efectos de este artículo. La configuración del Catastro como base de datos hace referencia a que en el Catastro figuran un conjunto de datos ordenados, sistematizados y relacionados entre sí. Los datos que constituyen el contenido del Catastro son características y descripciones de los bienes inmuebles, (clasificados por la legislación catastral en rústicos, urbanos y de características especiales), que abarcan las características físicas, económicas y jurídicas de los inmuebles². Las características físicas de los bienes aparecen incorporadas a su consignación gráfica. Las características económicas se refieren al destino económico del bien y su valoración. Las características jurídicas de los bienes inmuebles hacen referencia a las titularidades de derechos reales sobre los mismos, de forma que el Catastro se convierte en un registro que contiene datos de carácter personal.

El tratamiento de estos datos se realiza por medios informáticos, que contienen una base de datos gráfica (la relativa a las características físicas del inmueble), una base de datos alfanumérica (la relativa a características jurídicas y económicas de los

inmuebles), los equipos necesarios para su tratamiento y los programas necesarios para ello, entre los que tiene una importancia fundamental el SIGECA, que es el encargado de relacionar ambas bases de datos. Esta configuración permite que pueda hablarse del Catastro como un Sistema de Información, en el sentido del artículo 2.2 del Reglamento de Medidas de Seguridad de los Ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio³. Puede hablarse así de un Sistema de Información Catastral.

Inicialmente el Catastro tenía una finalidad exclusivamente tributaria, vinculada con la gestión de la contribución territorial, rústica o urbana. En la actualidad, el Catastro conserva esa finalidad fiscal. Sin embargo, esta finalidad no viene referida exclusivamente al IBI (impuesto que ha sucedido a las antiguas contribuciones territoriales). Esta utilidad fiscal se extiende a otros tributos locales, como el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana; sobre tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados; e incluso sobre tributos estatales, como el Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre el Patrimonio (el cual no ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico).

Sin embargo, en la actualidad la utilidad del Sistema de Información catastral trasciende con mucho la finalidad exclusivamente fiscal del Catastro. Hoy el Catastro

¹ FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco. El Catastro y el justiprecio del suelo. Aranzadi 2004. Pág. 161.

² El artículo 3.1 del texto refundido de la Ley del catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo, establece: "1. La descripción catastral de los bienes inmuebles comprenderá sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal o, en su caso, número de identidad de extranjero."

³ El artículo 2.1 del Reglamento de Medidas de Seguridad de los Ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal establece: "A efectos de este Reglamento, se entenderá por:

1. Sistemas de información: conjunto de ficheros automatizados, programas, soportes y equipos empleados para el almacenamiento y tratamiento de datos de carácter personal."

pretende ser un sistema con información de gran calidad que suministre la información que pueda ser utilizada por otros subsistemas. Así FERNÁNDEZ GARCÍA⁴ se refiere como actividades a las que el Catastro sirve de fuente de información a las siguientes: en el ámbito local, suministra a las Administraciones locales información relevante a los efectos de que éstas puedan elaborar su propio sistema de información territorial, integrado por información relativa al planeamiento urbanístico, actividades económicas, censo de contribuyentes y Padrón de habitantes. Esta información resulta fundamental para las empresas prestadoras de servicios públicos de agua, gas electricidad y telefonía.

La información suministrada por el Catastro resulta fundamental en el ámbito autonómico a efectos de llevar a cabo funciones relativas a la ordenación del territorio, como puede ser el control del planeamiento urbanístico, diseño de redes de transporte, planificación de redes de comunicación, control del medio ambiente y elaboración de estadísticas autonómicas.

En el ámbito estatal, a su vez, la información suministrada por el catastro resulta fundamental para actuaciones como la elaboración de estadísticas estatales, el control de los bienes de titularidad estatal, la realización de las funciones cartográficas, el diseño de las redes de transporte y la ejecución de las expropiaciones necesarias para ello (téngase en cuenta que para la construcción del AVE a Levante, ADIF solicitó la cartografía de 20.000 parcelas)⁵.

También el Catastro ha resultado pionero en el cumplimiento de la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo,

relativa a la reutilización de la información del sector público y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. La Dirección General del Catastro, mediante resolución de 23 de marzo de 2011, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban los criterios de acceso, formatos de entrega y condiciones de la licencia-tipo para el acceso al servicio de descarga masiva de datos y cartografía, a través de la Sede electrónica del Catastro, ha puesto a disposición de todos los usuarios el servicio de descarga masiva de información para lo cual ha diseñado un procedimiento específico de acceso al servicio de descarga a través de la sede electrónica del Catastro. Esta utilización es gratuita, sometida exclusivamente a la condición de que se elabore un producto de valor añadido.

Acceso de datos a la base de datos catastral

Al acceso de datos al catastro se refieren los artículos 11 y ss. del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI). A diferencia de lo que sucede con la inscripción de los derechos en el Registro de la Propiedad, la incorporación de los bienes inmuebles al catastro, así como la incorporación de las alteraciones de sus características es obligatoria. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 11.1 TRLCI⁶. Los procedimientos a través de los cuales tales datos acceden al Catastro se enumeran en el artículo 11.2 TRLCI, siendo los mismos:

⁶ “La incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, es obligatoria y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad.”

⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco. Op. Cit. Páginas 106 y 107.

⁵ http://www.cincodias.com/articulo/economia/catastro-facilita-negocio-empresas-base-datos/20110418cdscdieco_1/.

- a) Declaraciones, comunicaciones y solicitudes.
- b) Subsanación de discrepancias y rectificación.
- c) Inspección catastral.
- d) Valoración.

Todos estos procedimientos tienen naturaleza tributaria, rigiéndose por lo establecido en el TRLCI y supletoriamente por lo dispuesto en la Ley General Tributaria y los actos resultantes de estos procedimientos deberán ser motivados, con referencia a hechos y fundamentos de derecho. Esta motivación aparece más concretada cuando el acto incluya la determinación de un nuevo valor catastral, supuesto para el que el artículo 12.2 TRLCI determina cual ha de ser la motivación que el acto ha de contener, señalando que *“se motivará mediante la expresión de la ponencia de la que traiga causa y, en su caso, de los módulos básicos de suelo y construcción, el valor en polígono, calle, tramo, zona o paraje, el valor tipo de las construcciones y de las clases de cultivo, la identificación de los coeficientes correctores aplicados y la superficie de los inmuebles”*.

En los supuestos de los apartados a), b) y c) anteriores, si la incorporación o modificación realizada hubiera afectado a las características físicas o económicas del inmueble, llevará aparejada la determinación del valor catastral de aquél, de acuerdo con sus nuevas características, calculado mediante la aplicación de la ponencia de valores vigente en el municipio en el primer ejercicio de efectividad de la incorporación o modificación del Catastro.

Declaraciones

Las declaraciones son documentos por los que se manifiesta o reconoce ante el Catastro Inmobiliario que se han producido las circunstancias determinantes de un alta, baja o modificación de la descripción

catastral de los inmuebles (artículo 13.1 TRLCI).

Comunicaciones

Las comunicaciones consisten en la remisión al Catastro de información con trascendencia catastral que han de realizar: i) los Notarios y Registradores de la Propiedad respecto de documentos por ellos autorizados o inscritos cuyo contenido suponga exclusivamente la adquisición o consolidación de la propiedad de la totalidad del inmueble, así como los notarios respecto a los supuestos de segregación, división, agregación o agrupación de los bienes inmuebles; ii) los Ayuntamientos que, mediante ordenanza fiscal, se obliguen a poner en conocimiento del Catastro Inmobiliario los hechos, actos o negocios susceptibles de generar un alta, baja o modificación catastral, derivados de actuaciones para las que se haya otorgado la correspondiente licencia o autorización municipal; iii) las Administraciones actuantes en los supuestos de concentración parcelaria, de deslinde administrativo, de expropiación forzosa y actos de planeamiento y de gestión urbanísticos que se determinen reglamentariamente; iv) la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en los supuestos y condiciones que se determinen reglamentariamente, respecto a los datos identificativos y cuotas de participación de los titulares de derechos que recaigan sobre bienes inmuebles, obtenidos a través de los procedimientos de aplicación de los tributos (artículo 14 TRLCI).

Solicitudes

Las solicitudes son declaraciones realizadas por quienes figurando como titular catastral, hubieran cesado en el derecho que originó dicha titularidad, así como por los titulares de derechos reales de disfrute para que se haga constar la adquisición,

existencia o cese de su derecho (artículo 15 TRLCI).

Subsanación de discrepancias

El procedimiento de subsanación de discrepancias es un procedimiento administrativo que tiene como finalidad subsanar la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, tramitándose cuando la Administración tenga conocimiento, por cualquier medio, de la referida discordancia y su origen no se deba al incumplimiento de la obligación de declarar o comunicar (artículo 18 TRLCI).

Inspección catastral

Las actuaciones de inspección catastral podrán ser de comprobación y de investigación y tendrán por objeto verificar el adecuado cumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en la normativa catastral. La Inspección comprobará la integridad, exactitud y veracidad de las declaraciones y comunicaciones reguladas en esta ley e investigará la posible existencia de hechos, actos o negocios que no hayan sido declarados o comunicados o que lo hayan sido parcialmente. Las actuaciones de inspección catastral tienen naturaleza tributaria y se rigen por lo dispuesto en el TRLCI y supletoriamente por la Ley General Tributaria y sus disposiciones de desarrollo (artículo 19 TRLCI).

Valoración

Los anteriores procedimientos son procedimientos singulares. Sin embargo, lo característico del Catastro son las actuaciones masivas, llevadas a cabo mediante los procedimientos de valoración colectiva, de carácter general, parcial o simplificada.

El procedimiento de valoración colectiva va referido a una pluralidad de bienes inmuebles y tiene lugar cuando se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias.

El procedimiento de valoración colectiva general va orientado a garantizar la coordinación de valores nacionales. No puede tener lugar antes de que hayan transcurrido al menos cinco años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general y se realizará, en todo caso, a partir de los 10 años desde dicha fecha.

El procedimiento de valoración colectiva parcial va orientado a garantizar la coordinación de los nuevos valores catastrales con los correspondientes al resto de los inmuebles del municipio.

El procedimiento de valoración colectiva simplificado tiene lugar porque se han producido modificaciones en el planeamiento urbanístico que suponen: i) modificación de planeamiento que varíe el aprovechamiento urbanístico de los bienes inmuebles, manteniendo los usos anteriormente fijados; ii) modificación de planeamiento que varíe el uso de los bienes inmuebles; iii) modificación del planeamiento determine cambios de naturaleza del suelo por incluirlo en ámbitos delimitados.

En los supuestos de procedimiento de valoración colectiva general o parcial se requiere la aprobación de una ponencia de valores, general o parcial, respectivamente. En el caso de procedimiento de valoración colectiva simplificado se opera con los valores que figuran en la ponencia de valores en vigor o en los módulos específicos para los distintos usos establecidos por Orden del Ministro de Hacienda.

Procedimiento de valoración colectiva general o parcial

Para el cálculo del valor catastral de los bienes inmuebles se siguen dos procedimientos encadenados. En primer lugar, el procedimiento tendente a la aprobación de la ponencia de valores. A continuación, el procedimiento tendente a la determinación del valor catastral individualizado correspondiente a cada bien inmueble.

La ponencia de valores se define en la Norma 22 de las Normas técnicas de valoración y cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, aprobadas por Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, que señala que *“las ponencias de valores son los documentos administrativos que recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que se refieran”*. A pesar de que el apartado 2 de la referida Norma 22 establece que las ponencias de valores serán realizadas por las Gerencias territoriales del entonces Centro de gestión Catastral y Cooperación tributaria, el artículo 4, párrafo segundo del TRLCI establece que la aprobación de las ponencias de valores corresponderá, en todo caso, al Director General del Catastro.

En cuanto al procedimiento para la elaboración de la ponencia de valores, aparece referido en el artículo 27 TRLCI, pasando por las siguientes fases:

- a. Elaboración de borrador de la ponencia de valores. Las ponencias de valores se acompañarán, en documento separado, de los análisis y las conclusiones de los estudios de mercado y de los resultados obtenidos por aplicación de los mismos a un número suficiente de fincas, al objeto de comprobar la relación de

los valores catastrales con los valores de mercado. Con carácter general, el ámbito territorial de estos estudios será el término municipal. No obstante, los estudios podrán abarcar un ámbito supramunicipal, cuando las circunstancias así lo aconsejen (Norma 23).

- b. Informe del Ayuntamiento o Ayuntamiento interesados, en los términos establecidos en el artículo 83 de la ley 30/1992, de 16 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- c. Aprobación de la ponencia de valores
- d. Publicación del acuerdo de aprobación de la ponencia de valores, con determinación de lugar y plazo de exposición al público, que tendrá lugar antes del 1 de julio, en el caso de las ponencias de valores totales, o antes del 1 de octubre, en el caso de ponencias de valores parciales o especiales (estas últimas son las que se refieren a bienes inmuebles de características especiales).

El acuerdo de aprobación de la ponencia de valores será susceptible de reclamación económica administrativa, conforme dispone el artículo 27.4 TRLCI.

Los procedimientos de valoración colectiva se inician mediante la aprobación de la correspondiente ponencia de valores, según indica el artículo 29.1 TRLCI. El resto de este artículo se dedica a determinar la forma en que ha de realizarse la notificación de los valores catastrales individualizados resultantes de este procedimiento.

Sin embargo, el referido artículo no establece como se determina el valor catastral individualizado. Para ello ha de acudir a lo dispuesto en las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmue-

bles de naturaleza urbana, aprobadas por Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio. El procedimiento para ello supone:

- a. Delimitación en cada municipio del suelo de naturaleza urbana.
- b. División en polígonos de valoración.
- c. Determinación de valores del suelo:
 - Determinación de valor en polígono.
 - Determinación de valor en Calle, tramo de calle, zona o paraje.
- d. Determinación de valor en parcela.
- e. Aplicación de coeficientes correctores del valor del suelo. En el caso de suelo valorado por repercusión sólo se aplican los coeficientes A) y B), correspondientes a parcelas con varias fachadas a la vía pública y longitud de fachada, respectivamente, pues el valor de repercusión lleva incluidos los demás condicionantes.
- f. Determinación del valor de la construcción. Su determinación se realiza atendiendo al valor de reposición calculando su coste actual, teniendo en cuenta uso, calidad y carácter histórico-artístico, depreciándose, cuando proceda, en función de la antigüedad, estado de conservación y demás circunstancias contempladas en la norma 14 para su adecuación al mercado.
- g. Aplicación de coeficientes correctores al valor de la construcción.
- h. Aplicación de coeficientes correctores que afectan conjuntamente a suelo y construcción.

El valor catastral así determinado debe notificarse al interesado en los términos establecidos en el artículo 29 TRLCI, surtiendo efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación. La notificación así realizada contiene el valor catastral, que coincide con la base imponible del IBI; la base liquidable

del IBI, obtenida mediante la aplicación de las reducciones de la base imponible legalmente prevista; y una estimación de la cuota que habrá de abonarse por aquel impuesto. La cuota exacta es desconocida, pues depende de las bonificaciones que resulten de aplicación, cuya determinación corresponde al Ayuntamiento correspondiente. De esta forma, la información relativa a la cuota resulta meramente orientativa.

Frente a esta notificación puede interponerse reclamación económico administrativa. De las reclamaciones económico administrativas que se interpongan se dará comunicación al municipio en que se encuentre el inmueble cuyo valor catastral hubiera sido impugnado.

Ahora bien, cuando la determinación de la base liquidable deriva de un procedimiento de declaración, comunicación, solicitud, subsanación de discrepancias o inspección, el artículo 77.3 TRLHL atribuye a los ayuntamientos la competencia para su determinación. Ello no obstante, la disposición adicional décima de la Ley 39/2010, de Presupuestos generales del Estado para 2011 ha dado nueva redacción a la disposición transitoria undécima del TRLHL, determinado que hasta 31 de diciembre de 2012, la determinación de la base liquidable en estos casos corresponderá a la Dirección General del Catastro, salvo que el Ayuntamiento comunique que la competencia va a ser ejercida por él mismo. Ésta es una disposición que se viene reiterando en sucesivas leyes de presupuestos en atención a que la mayoría de los Ayuntamientos carecen de medios para poder asumir el ejercicio de esta competencia. Sólo Madrid, Barcelona y algún otro han asumido esta competencia. Debe entenderse que ésta es una competencia atribuida ex lege a la dirección General del Catastro, que la ejercerá como propia, sin perjuicio de que pueda ser asumida por el Ayuntamiento interesado. Esto determina que el régimen de impugnación sea el pro-

pio de los actos de la Administración del Estado, es decir, reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Regional, ya que se trata de una competencia que será ejercida por los Gerentes del Catastro.

Esta tramitación se completa con el procedimiento de gestión tributaria. De acuerdo con lo establecido en el artículo 77.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL), la competencia para la liquidación, recaudación y revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria corresponde en exclusiva a los Ayuntamientos⁷. Esta gestión se realiza conforme al padrón catastral, que debe ser remitido por la Dirección General del Catastro a cada Ayuntamiento antes del día 1 de marzo de cada año.

Resumiendo lo expuesto, la ponencia de valores podrá ser impugnada ante el TEAC en el caso de que hubiere sido aprobada por el Director General del Catastro. Frente a la resolución del TEAC procederá recurso contencioso administrativo del que conocerá la Audiencia Nacional.

La determinación de la base liquidable, cuando derive de un procedimiento de valoración colectiva, será impugnante ante el TEAR correspondiente. Frente a la Resolución del TEAR procederá recurso contencioso administrativo ante el TSJ correspondiente.

En el caso de que la determinación de la base liquidable derive de procedimientos de

declaración, comunicación, solicitud, subsanación de discrepancias o inspección, si el Ayuntamiento correspondiente no hubiere declarado la asunción de la competencia para determinarla, procederá reclamación económico administrativa ante el TEAR. Frente a esta resolución procederá recurso contencioso administrativo ante el TSJ correspondiente.

En el caso de que hubiere declarado la asunción de tal competencia, si se trata de un municipio de gran población conforme al artículo 121 LBRL, procederá reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal. En caso contrario, sólo procederá recurso de reposición potestativo previsto en el artículo 14 TRLHL. Frente a estas resoluciones procederá recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo.

Respecto de los actos de gestión tributaria, procederá reclamación económico administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal o recurso potestativo de reposición, según se trate o no de un municipio de gran población. Frente a estas resoluciones procederá recurso contencioso administrativo ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo.

Impugnación de la ponencia de valores

Ya se ha señalado anteriormente que la ponencia de valores es susceptible de reclamación económico administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 27.4 TRLCI. Frente a la resolución del TEAC procederá recurso contencioso administrativo, del que conocerá la Audiencia Nacional, conforme al artículo 11.1.d) LJCA. En consecuencia, el recurso directo frente a las ponencias de valores no presenta problema alguno.

⁷ El artículo 77.1 TRLHL dispone: "1. 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."

Más problemática resulta la impugnación indirecta de las ponencias de valores, realizada con ocasión de la impugnación de los valores catastrales individualizados correspondientes a los bienes inmuebles y determinado en aplicación de lo dispuesto en la ponencia de valores correspondiente.

La respuesta que haya de darse a esta cuestión depende del criterio que se mantenga acerca de la naturaleza jurídica de la ponencia de valores. La doctrina tradicional del tribunal Supremo era considerar que la ponencia de valores es un acto administrativo. Así, en la sentencia de 7 de marzo de 1998 (RJ 1998/1939), dictada con ocasión de la impugnación de la ponencia de valores realizada por la Sociedad General de Aguas de Barcelona, se declara:

“En efecto los acuerdos que se adoptan en el seno de los Consorcios, para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, ahora en el Centro de Gestión Catastral, y Cooperación Tributaria, para elaborar y aprobar las ponencias que sirven para la fijación o revisión de los valores catastrales correspondientes a un municipio, son actuaciones administrativas de gestión de un tributo, dirigidas a determinar sus bases, que se materializan en las que afectan a cada sujeto pasivo y que pueden ser objeto de impugnación en vía económica administrativa y revisión jurisdiccional, al combatir dichas bases, ya lo sean con ocasión de su preceptiva notificación o, eventualmente, a través de la liquidación o, incluso puesta al cobro del recibo de la cuota resultante, si aquella notificación no se produjo en su momento, pero no tienen –las referidas actuaciones preparatorias de la determinación de bases– la condición de disposiciones generales que pretende atribuirle la apelante, por que, más allá del establecimiento concreto de las mismas, carecen de fuerza normativa externa a la propia Administración que las elabora.

Es más, incluso Órdenes Ministeriales, como la de 13 junio 1983 (RCL 1983/1264 y ApNDL 3089), por las que se dictaron normas sobre cuadro de valores del suelo y de las construcciones y la de 3 Julio 1986 (RCL 1986/2263 y 2616), sobre normas técnicas para determinar el valor catastral de los bienes de naturaleza urbana, que completó la de 22 septiembre 1982 (RCL 1982/2637, 3245 y ApNDL 3086), no tienen en plenitud la condición de disposiciones de carácter general, por pertenecer al ámbito organizativo interno de la Administración, (como establecieron las Sentencia de 27 junio 1989 [RJ 1989/5959] y 11 julio 1990 [RJ 1990/6152]), aunque sean innecesariamente exteriorizadas mediante su publicación en el BOE. Cabe decir que, con mayor razón y de forma absoluta ha de negarse a los acuerdos dictados en aplicación de aquellas órdenes y que carecen de su forma y publicidad, la condición normativa general que posibilita la impugnación indirecta que se pretende.”

Esta doctrina resulta conforme con los criterios que la doctrina viene entendiendo que son determinantes de la diferencia entre un reglamento (norma jurídica) y un acto administrativo. Así la ponencia de valores se agota con la determinación del valor catastral de los bienes inmuebles comprendidos dentro de la misma, siendo necesario la aprobación de una nueva ponencia de valores para proceder a la modificación de su valor catastral (artículo 24 TRLCI). Por otra parte, la ponencia de valores no es una innovación del ordenamiento jurídico, sino que es un acto de aplicación y concreción a un determinado conjunto de bienes (normalmente los situados en un municipio) del contenido del TRLCI y del Real Decreto 1020/1993. En este sentido, en sentencia del tribunal Supremo de 12 de febrero de 1998 (RL 1998/1924), se dispone:

“Y tal Ponencia, a mayor abundamiento y frente a lo propugnado por la mencionada

entidad concesionaria, no es una disposición general reglamentaria, susceptible de ser objeto de un recurso contencioso administrativo indirecto, sino que es un puro acto administrativo que, una vez aplicado o ejecutado, ha sido consumado y pierde, por tanto, su eficacia. Y así, la Ponencia Técnica de Valores, en la que se establecen los criterios y reglas para llevar a cabo la revisión del valor catastral de las fincas existentes dentro de un determinado territorio, una vez aprobada, permite a la Administración ir revisando uno a uno el valor de las fincas, aplicando los módulos comentados. Y, cuando se ha revisado el valor de la última finca, la Ponencia ha cumplido su finalidad y carece, a partir de dicho momento, de toda virtualidad, de modo que la realización de una nueva revisión catastral exigirá la aprobación de una nueva Ponencia Técnica, que establecerá los novedosos criterios «ad hoc» en virtud de los cuales ha de llevarse a efecto.”

Esta configuración de la ponencia de valores como acto administrativo determina que resulten de aplicación a su validez, perfección y eficacia las normas generales establecidas en la LRJPAC.

No obstante, aquella primitiva doctrina, que configuraba la ponencia de valores como un acto administrativo, se ha visto enturbiada por algunas sentencias en la que el Tribunal Supremo plantea que la ponencia de valores tiene una naturaleza cuasireglamentaria. Así, en sentencia de 25 de febrero de 2010 (RJ 2010/4096), en que la Abogacía del Estado solicitaba la inadmisión del recurso de casación, se declara:

“La Sala rechaza esta causa de inadmisibilidad, puesto que, aunque es doctrina reiterada de esta Sala (entre otros los autos de 29 de Enero (RJ 1999, 2274) y 22 de Febrero de 1999 (RJ 1999, 3702) y las sentencias de 5 (RJ 2000, 7837) y 15 de Julio de 2000 (RJ 2000, 7838), 11 de Diciembre de 2001, 20 de Febrero (RJ 2002, 1689), 3 (RJ 2002, 7510)

y 11 de Julio de 2002 (RJ 2002, 7519), 11 de Mayo (RJ 2004, 4889), 14 (RJ 2004, 7420) y 15 de Octubre de 2004 (RJ 2004, 7145)) que en la determinación de la cuantía a efectos de la admisión o no del recurso de casación, cuando lo que se discute es el valor catastral, el valor de la pretensión, que es el criterio a tener en cuenta, ex artículo 41.1 de la Ley de esta Jurisdicción, no puede venir determinado por el importe del valor catastral, que es la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sino por la cuota tributaria, pues ésta es la que representa el verdadero valor de la pretensión, en el presente caso no se impugnan actos concretos de asignación de valores, en aplicación de la Ponencia de Valores o con otras palabras, actos de individualización del valor catastral correspondiente a cada bien inmueble y su conexión en el sujeto pasivo titular del mismo, supuestos expresamente a los que se refieren las sentencias que cita el Abogado del Estado, sino que se cuestiona la propia Ponencia de Valores de Bienes Inmuebles urbanos en el término de Cartagena, (MU) aprobada por la Dirección General del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria que, por definición, es de cuantía indeterminada, al constituir una actuación instrumental de naturaleza técnico-económica, realizada para la generalidad de los afectados, que sirve de base a los posteriores actos concretos de valoración de los bienes catastrales y liquidatorios del Impuesto, en cuanto en ella se recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en su ámbito territorial, teniendo un carácter cuasi reglamentario, y ahí que el legislador haya querido imponer su publicidad en el Boletín Oficial de la Provincia, y su exposición durante 15 días (art. 70.4 de la Ley de Haciendas Locales (RCL 2004, 602)), Por otra, hay que tener en cuenta que la resolución no afecta sólo a los recurrentes y a la cuota del impuesto que hayan de abonar al Ayuntamiento, sino que alcanza a todos los propietarios de los polígonos a que se refiere el recurso, integra-

da por varios inmuebles, lo que impide que pueda identificarse el valor económico de la pretensión en este caso con el interés de los recurrentes. Estas razones impiden extender el criterio jurisprudencial sobre la cuantía, sentado a propósito de impugnaciones del valor catastral individual correspondiente a cada bien inmueble, a los casos de impugnación directa de las ponencias.”

En el mismo sentido se manifiesta la sentencia de 31 de mayo de 2010 (RJ 2010/5448)⁸.

⁸ “...la Sala debe rechazar la causa de inadmisibilidad planteada por la representación estatal puesto que, aunque es doctrina reiterada de esta Sala (entre otros los autos de 29 de enero y 22 de febrero de 1999 y las sentencias de 5 (RJ 2000, 7837) y 15 de julio de 2000 (RJ 2000, 7838), 11 de diciembre de 2001, 20 de febrero, 3 y 11 de julio de 2002, 11 de mayo, 14 (RJ 2004, 7420) y 15 de octubre de 2004 (RJ 2004, 7145)) que en la determinación de la cuantía a efectos de la admisión o no del recurso de casación, cuando lo que se discute es el valor catastral, el valor de la pretensión, que es el criterio a tener en cuenta, ex art. 41.1 de la Ley de esta Jurisdicción, no puede venir determinado por el importe del valor catastral, que es la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sino por la cuota tributaria, pues ésta es la que representa el verdadero valor de la pretensión, en el presente caso no solo se impugnan actos concretos de asignación de valores, en aplicación de la Ponencia de Valores o con otras palabras, actos de individualización del valor catastral correspondiente a cada bien inmueble y su conexión en el sujeto pasivo titular del mismo, supuestos expresamente a los que se refieren las sentencias que cita el Abogado del Estado, sino que se cuestiona la propia Ponencia de Valores de Bienes Inmuebles urbanos en el término de Tarragona, aprobada por la Dirección General del Catastro que, por definición, es de cuantía indeterminada, al constituir una actuación instrumental de naturaleza técnico-económica, realizada para la generalidad de los afectados, que sirve de base a los posteriores actos concretos de valoración de los bienes catastrales y liquidatorios del Impuesto, en cuanto en ella se recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en su ámbito territorial, teniendo un carácter cuasi reglamentario, y de ahí que el legislador haya querido imponer su publicidad en el Boletín Oficial de la Provincia, (art. 27.3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (RCL 2004, 599), que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario). Por otra, hay que tener en cuenta que la resolución no afecta sólo a los recurrentes y a la cuota del impuesto que hayan de abonar al Ayuntamiento,

No obstante, esta afirmación deja pendiente cual sea el régimen aplicable a esos instrumentos cuasireglamentarios.

Creemos que la finalidad de estas sentencias no era discutir la naturaleza jurídica de la ponencia de valores (manteniendo que la misma es un verdadero acto administrativo), sino aclarar la cuantía litigiosa en el caso de que el objeto del proceso fuere la ponencia misma, supuesto en el que la cuantía sería indeterminada. No obstante, algunos Tribunales Superiores de Justicia han interpretado esta doctrina no en el sentido referido, sino en el sentido de que iba referida a la naturaleza jurídica de la ponencia, permitiendo la posibilidad de impugnación indirecta de la ponencia sin límite alguno, al igual que sucede con las disposiciones reglamentarias.

A los efectos que aquí nos interesan, dos son los problemas fundamentales que se plantean en orden a la impugnación de las ponencias de valores: i) admisibilidad del recurso indirecto frente a la ponencia de valores; ii) cuantía litigiosa en el caso de que el objeto de la impugnación sea la propia ponencia de valores.

Respecto de la primera cuestión, creemos que en el caso de que se entienda que la ponencia de valores es un acto administrativo, no procedería la interposición de recurso indirecto frente a ella, habida cuenta de que el artículo 27 LJ sólo admite el recurso indirecto frente a disposiciones de carácter general, es decir, frente a disposiciones normativas de rango reglamentario.

Siendo la ponencia de valores un acto administrativo, el transcurso del plazo le-

sino que alcanza a todos los propietarios de los polígonos a que se refiere el recurso, integrada por varios inmuebles, lo que impide que pueda identificarse el valor económico de la pretensión en este caso con el interés de los recurrentes. Estas razones impiden extender el criterio jurisprudencial sobre la cuantía, sentado a propósito de impugnaciones del valor catastral individual correspondiente a cada bien inmueble, a los casos de impugnación directa o indirecta de las ponencias”.

galmente establecido para la interposición del recurso pertinente determinaría que el acto devenga firme y consentido. Ello no obstante, en el caso de que la ponencia de valores estuviere afectada por un vicio determinante de la nulidad de pleno derecho, aún después de transcurrido el plazo referido, el interesado podría ejercitar una acción de nulidad, al amparo de lo dispuesto en el artículo 217 LGT.

Ello será posible, exclusivamente, en el caso de que el fundamento de la pretensión que se esté haciendo valer sea una causa de nulidad de pleno derecho, no de mera ilegalidad (pues este supuesto únicamente sería determinante de la anulabilidad de la ponencia de valores). Para aquel caso, al amparo del artículo 217 LGT, el interesado, como se ha señalado, podría ejercitar una acción de nulidad, dirigiéndose a la Administración solicitando que proceda a la revisión de oficio de la ponencia de valores. De acuerdo con el artículo 217.5 LGT, la resolución de este procedimiento corresponde, en el ámbito de la Administración General del Estado, al Ministro de Hacienda. Ello determina que la competencia para conocer del recurso contencioso administrativo frente la Orden que ponga fin a este procedimiento corresponde a la Audiencia Nacional, conforme al artículo 11.1.a) LJ. Esta delimitación de competencias no puede ser desconocida por el simple trámite de la declaración de nulidad de la ponencia de valores por cualquier órgano de la jurisdicción contencioso administrativa.

Cuando se solicita la declaración de nulidad del valor catastral individualizado atribuido a un determinado bien inmueble y se impugna simultáneamente la ponencia de valores, lo que se hace es acumular dos pretensiones distintas, una pretensión de declaración de nulidad de la ponencia de valores y una pretensión de anulación del valor catastral individualizado. Si hubiere transcurrido el plazo para la impugnación de la ponencia de valores, la demanda

sólo podría ser admitida (conforme a lo expuesto anteriormente) si se fundare en una causa de nulidad de pleno derecho, pues en otro caso, la ponencia de valores habría devenido firme y consentida.

Además, la competencia para conocer de ambas pretensiones corresponde a órganos jurisdiccionales distintos. De la pretensión de nulidad de la ponencia de valores le corresponderá conocer a la Audiencia Nacional y de la pretensión de anulación del valor catastral individualizado le corresponderá conocer al Tribunal superior de Justicia o, en su caso, al Juzgado de lo Contencioso Administrativo. La regulación de la acumulación de acciones en la LJ es parca. El artículo 34 LJ se limita a señalar que serán acumulables las pretensiones que se deduzcan frente a un mismo acto, disposición o actuación (ha de entenderse que cualesquiera que sean la personas que las deduzcan) o las que se refieran a varios actos, disposiciones o actuaciones cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa (apartado 2). A la vista de este apartado, podría entenderse que existe una conexión directa entre la ponencia de valores y la determinación del valor catastral de un inmueble, por lo que podrían acumularse ambas pretensiones. Sin embargo, consideramos que este razonamiento no es correcto. Las normas de acumulación de acciones de la LJ proceden de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa de 27 de diciembre de 1956, cuando la tipología de órganos jurisdiccionales de este orden jurisdiccional se reducía a las Audiencias territoriales y el Tribunal Supremo. En la actualidad la tipología de órganos jurisdiccionales del orden jurisdiccional contencioso administrativo es muy amplia. Ello obliga a completar la parca regulación en materia de acumulación de acciones con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre la materia, de aplicación supletoria en virtud de la Dispo-

sición Final primera LJ. El artículo 73.1.1º LEC establece que para que puedan acumularse dos acciones, el tribunal que deba entender de la acción principal ha de tener jurisdicción y competencia para conocer de la acumulada. En el caso que nos ocupa falta este requisito, pues la competencia para conocer de las pretensiones frente a la ponencia de valores y frente al valor catastral corresponde a órganos jurisdiccionales distintos, por razón de la materia. Ello determina que estas acciones no puedan acumularse.

En el caso de que se considere que se trata de una disposición de carácter general sí que procedería este recurso indirecto, sin que pueda alegarse frente a ello que se trata de un acto firme y consentido. Ello no obstante, el tribunal que está conociendo de la pretensión frente a la valoración catastral atribuida al bien (acto de ejecución de la supuesta norma) no podría sin más limitarse a declarar la nulidad de la norma jurídica, sino que vendría obligado a plantear la cuestión de ilegalidad ante el tribunal competente para conocer del recurso directo frente a la norma, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 LJ. En el caso que nos ocupa, el TSJ vendría obligado a plantear esta cuestión de ilegalidad ante la Audiencia Nacional, órgano competente para conocer del recurso directo frente a la ponencia de valores.

La segunda cuestión, la cuantía litigiosa en el caso de que el objeto de impugnación sea la propia ponencia de valores, ha dado lugar a resoluciones erráticas del Tribunal Supremo. Así, ha habido ocasiones en que ha señalado que la cuantía es indeterminada. Se han señalado anteriormente las sentencias de 25 de febrero y 31 de mayo de 2010. Ha habido supuestos en los que ha entendido que la cuantía litigiosa es meramente la determinada por la cuota anual de IBI correspondiente a los bienes cuyo valor catastral hubiera sido objeto de impugnación. Ha habido algunos casos en

que la cuantía la ha determinado como la resultante de las cuotas anuales de IBI de la totalidad de los inmuebles afectados por la ponencia de valores objeto de impugnación.

Sobre este punto, ha de partirse de lo dispuesto en el artículo 42.2 LJ. Este precepto establece que son de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, así como aquéllos en que se acumula una pretensión valorable económicamente con otra que no sea susceptible de valoración. Por tanto, si se considera que la ponencia de valores es una disposición normativa, la cuantía será indeterminada, tanto si el recurso fuera dirigido, exclusivamente, frente a la ponencia, como si se tratara de una impugnación indirecta, pues en este caso se acumula una pretensión de cuantía determinada con otra de cuantía indeterminada. En cambio, si se considera que la ponencia de valores es un acto administrativo, la pretensión sería de cuantía determinada, pero la misma habrá de determinarse por la suma de la totalidad de valores que se vean afectados por la sentencia que recaiga. En el caso de anulación de la ponencia de valores, el interés de la Administración que se ve afectado se refiere a la totalidad de los valores inmobiliarios determinados conforme a tal ponencia. De esta forma, la cuantía del recurso habría de determinarse mediante la suma de la cuota anual del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de la totalidad de bienes inmuebles afectados por la ponencia de valores que pueda anularse. En cualquier caso, fuere cual fuere el criterio aplicable, lo que no debe admitirse es que si lo que está en cuestión es la totalidad de la ponencia de valores, la cuantía litigiosa quede determinada, exclusivamente, a la cuota anual de IBI correspondiente a los bienes cuyos valores catastrales fueron objeto de impugnación directa.

A supuestos en los que se manifiestan estas dos formas de determinación de la

cuantía litigiosa nos vamos a referir inmediatamente.

Sobre esta cuestión se han planteado recientemente tres supuestos que vamos a pasar a analizar.

1. Jávea

En el caso de Jávea, la actuación procesal del interesado se desarrolló de conformidad con lo que hemos expuesto en el apartado anterior, diferenciando la pretensión de nulidad de la ponencia de valores y la pretensión de anulación del valor catastral individualizado.

La ponencia de valores fue aprobada por resolución del Director General del Catastro de 28 de junio de 2005.

Frente a la ponencia de valores se promovió procedimiento de revisión de oficio, resuelto mediante Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 13 de febrero de 2006. Frente a ésta, se interpuso recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional, dando lugar al recurso 82/2006, resuelto mediante sentencia de 5 de octubre de 2007. En esta sentencia, la Audiencia Nacional declara que la ponencia de valores es conforme a derecho. Más concretamente, el fallo dispone:

“En atención a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Xàbia (Javea), contra la Resolución del Ministro de Economía y Hacienda, de fecha 13 de febrero de 2006, que declaramos ajustada a derecho en los extremos examinados.

Sin expresa imposición de costas.”

Simultáneamente, el Ayuntamiento de Jávea recurrió el valor catastral atribuido a trescientos cincuenta y cuatro inmue-

bles de su propiedad. Ello dio lugar a la interposición del correspondiente recurso contencioso administrativo, tramitado, ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia y resuelto mediante sentencia número 1537/2007. Esta sentencia declara la nulidad de los valores catastrales impugnados, así como la de la propia ponencia de valores, disponiendo:

“VISTOS los preceptos legales citados, los concordantes y demás de general aplicación FALLAMOS

1. Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Xàbia, representado por el Procurador D^a Lourdes Bañan Navarro, y defendido por el Letrado D. Juan Martín Queralt, contra trescientos cincuenta y cuatro valores catastrales individualizados (que se acompañan al escrito de recurso) relativos a inmuebles de su propiedad en aplicación de la Ponencia de Valores total de inmuebles urbanos del municipio, actos que se anulan por contrarios a derecho por nulidad de la Ponencia de Valores Catastrales aprobada por Resolución de 28-6-2005 del Director General del Catastro del MO de Economía y Hacienda (B.O.P. de Alicante n^o 146 de 30-06-05).

2. No hacer expresa imposición de costas.”

Frente a esta sentencia se interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina, el cual fue inadmitido por la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal superior de Justicia de Valencia mediante auto de 21 de febrero de 2008, confirmado por auto de 2 de abril del mismo año, al entender la Sala que la cuantía litigiosa venía determinada por el importe de las liquidaciones directamente impugnadas.

Interpuesto recurso de queja frente a aquel auto, el Tribunal Supremo, mediante auto de 29 de junio de 2009, desestima el recurso, confirmando al auto del TSJ

impugnado y declara bien inadmitido el recurso de casación para la unificación de doctrina.

Devenida firme la sentencia impugnada, el problema que se planteó fue la forma en que se había de ejecutar la sentencia, habida cuenta de que la sentencia firme que había de ejecutarse declaraba la nulidad de la ponencia de valores, mientras que existía una segunda sentencia declarando la validez de la ponencia de valores, la cual no había sido suspendida. Por otra parte, la contradicción entre los pronunciamientos de ambas sentencias no podía ser subsanada, habida cuenta de que no se había admitido recurso de casación para la unificación de doctrina.

En ejecución de sentencia, la Administración procedió a calcular de nuevo el valor catastral de los inmuebles cuyo valor había sido objeto de impugnación en el recurso contencioso administrativo cuya sentencia devino firme. Sin embargo, no procedió a anular la ponencia de valores y a elaborar una nueva, habida cuenta de que había una sentencia que declaraba su validez.

Frente a esta solución se promovió incidente de ejecución de sentencia por el Ayuntamiento de Jávea. Este incidente fue resuelto mediante auto de 4 de marzo de 2009, que desestima el incidente de ejecución instado por el Ayuntamiento de Jávea. El último párrafo del fundamento de derecho segundo del referido auto dispone:

“Es cierto, cual se alega, que el fallo de las (sic) sentencia que se ejecuta expresaba que se anulaban los valores “por ser contrarios a derecho por nulidad de la Ponencia de Valores catastrales...”, pero ello no significa que el pronunciamiento tenga alcance general, sino que lo que hace es fundamentar el motivo por el que se anulan los 354 valores (por aplicarse los valores de la ponencia que se considera nula). Ello no puede extender el alcance del fallo más allá de los límites del proceso (im-

pugnación de 354 valores), puesto que, como se ha indicado, la Ponencia de Valores no tiene la naturaleza de disposición general”.

Si con posterioridad el tribunal Supremo hubiere declarado la nulidad de la ponencia de valores, esa nulidad derivaría de la sentencia del Tribunal Supremo, no de la declaración contenida en la sentencia del tribunal Superior de Justicia. Si, por el contrario, declarare la validez de la ponencia de valores, habría de respetarse el nuevo valor catastral atribuido a los 354 inmuebles de titularidad del Ayuntamiento de Jávea, al haber sido determinados en ejecución de sentencia.

Entendemos que tanto la actuación procesal del recurrente en este caso, como el contenido del auto que resuelve el incidente de ejecución de sentencia son adecuados al contenido de la normativa aplicable.

2. Pego

Con el precedente de Jávea, se plantea la misma cuestión en Pego, pero con una actuación procesal distinta por parte del recurrente y con una distinta actuación por parte del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

La ponencia de valores del Municipio de Pego fue aprobada por resolución del Director General del Catastro de 11 de octubre de 2007.

En este caso no se interpuso recurso directo frente a la ponencia de valores, por lo que habría que entender que se trata de un acto consentido, ni tampoco se ejercitó una acción de nulidad frente a ella.

Lo que sí hizo el Ayuntamiento de Pego fue impugnar el valor catastral de dos fincas de su propiedad, las fincas de referencias catastrales 0133106 YJ5003S 0001 PZ y 0428617 YZ5002N 0001 XL.

Interpuesta la demanda, el TSJ dictó la sentencia número 162, en la que interpretó

que la ponencia de valores no se encontraba suficientemente motivada, afirmando en el fundamento de derecho sexto:

“En definitiva, y conclusión, que las carencias de motivación y justificación que se localizan en la esencia de las decisiones con relevancia valorativa de la Ponencia de Valores de que aquí se trata (carencias derivadas de la inexistencia de estudio de mercado, así como –aparte de otras ya señaladas– de que en el resto de documentación que se acompaña a la Ponencia de Valores no se han facilitado las fuentes de las que se obtiene el valor de las muestras que se dicen tomadas y se detectan problemas de identificación o descripción del tipo de inmueble de tales muestras) conducen, inexorablemente o sin remisión, a las consecuencias anulatorias que se expresarán en el fallo de esta sentencia.”

De acuerdo con la fundamentación que se ha mencionado, la sentencia anula, no sólo los valores catastrales impugnados, sino también la propia ponencia de valores, señalando en el fallo:

“Que, CON ESTIMACIÓN del presente recurso contencioso-administrativo, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS los actos administrativos identificados en el fundamento jurídico primero de esta sentencia (tanto las valoraciones catastrales individualizadas como la propia Ponencia de Valores). Sin efectuar expresa condena en las costas procesales.”

La sentencia referida, a nuestro modo de ver, incurre en algunos defectos:

- i) La sentencia anula una ponencia de valores. Ahora bien, como se ha expuesto anteriormente, la competencia para manifestarse sobre la validez o nulidad de la ponencia de valores corresponde a la Audiencia Nacional, por lo que se trata de una

sentencia dictada por órgano incompetente para ello.

- ii) La ponencia de valores es un acto administrativo que no había sido objeto de impugnación en el recurso contencioso administrativo en el recae la sentencia. De esta forma, la sentencia incurre en incongruencia, al resolver sobre cuestiones que no habían sido objeto de petición por las partes en el proceso.
- iii) La ponencia de valores, tenía ya la condición de acto firme, al haber transcurrido sobradamente el plazo para su impugnación. De esta forma, la sentencia resuelve sobre un acto que ya era irrecurrible.
- iv) Se ha producido indefensión para la Administración, habida cuenta de que la sentencia resuelve frente a un acto administrativo, estimando que se han producido vicios en la tramitación del expediente en el que ha recaído, sin que la Administración (en realidad ninguna de las partes) haya podido realizar alegaciones respecto de la tramitación del procedimiento y del contenido del acto.

Por otra parte, para el caso de que la Sala hubiera entendido que la ponencia de valores tiene la consideración de norma jurídica, tampoco procedió en la forma legalmente establecida para la tramitación de un recurso indirecto frente a ella. Para este caso, el artículo 27.1 LJCA prevé el planteamiento de una cuestión de ilegalidad ante el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso directo frente a la disposición, salvo que el tribunal que dictó la sentencia fuera competente también para conocer del recurso directo, en cuyo caso declarará la validez o nulidad de la disposición general. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Superior de Justicia de Valencia actuó como si la ponencia de valores se tratara de una disposición de carácter general

y el propio tribunal fuera competente para conocer del recurso indirecto frente a ella, lo cual no es el caso.

El propio Ayuntamiento de Pego impugnó separadamente el valor catastral de otro inmueble de su propiedad, el inmueble de referencia catastral 03102AO 250009200000DL. Este recurso fue resuelto por sentencia número 1287, en la que se reiteran los argumentos vertidos en la sentencia número 162, disponiendo en su fallo:

“Que DEBEMOS ESTIMAR el recurso contencioso administrativo formulado por Doña Esperanza de Oca Ros en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Pego, consiguientemente anular los actos identificados en el Fundamento Primero de esta resolución, (tanto las valoraciones catastrales individualizadas como ponencia de valores). Todo ello sin hacer expresa imposición de las costas causadas.”

Frente a la sentencia número 162 se preparó recurso de casación, pero no llegó a formalizarse, de forma que la sentencia adquirió firmeza. Por el Ayuntamiento de Pego se solicitó la ejecución de la sentencia y por la Administración se propuso la modificación de los valores catastrales de los inmuebles que habían sido objeto del recurso. El Ayuntamiento de Pego no estuvo conforme con la referida solución, por lo que promovió incidente de ejecución de sentencia, en el que solicitaba que la Administración asumiera la declaración de nulidad de la ponencia de valores. Mediante auto de 1 de marzo de 2011 la Sala resolvió:

“Que, con estimación del presente incidente de ejecución de sentencia, DEBEMOS DECLARAR y DECLARAMOS insuficiente e incorrectamente ejecutada la sentencia dictada en este procedimiento, en la medida en que el documento identificado en el primer párrafo del razonamiento jurídico primero de

este auto se limita a la anulación de los valores catastrales concretamente impugnados, excluyendo la de la Ponencia de Valores expresamente anulada en el fallo de la sentencia y que igualmente debe ser dejada sin efecto.”

Como se ve, en este caso, la Sala se separa del criterio que había mantenido en el caso de Jávea, negándose a delimitar la extensión del pronunciamiento en la misma forma en que lo hizo allí. La argumentación que se vierte en el fundamento de derecho segundo del referido auto es la siguiente:

“Basta para desestimar todas las alegaciones que al incidente objeta la Abogacía del Estado con apreciar que la sentencia contiene un expreso pronunciamiento de anulación de la Ponencia de Valores y que dicho pronunciamiento es firme y consentido, ya que, si bien la sentencia fue inicialmente recurrida en casación, por auto del Tribunal Supremo de fecha 15.9.2010 –obrante en las actuaciones– fue declarado desierto tal recurso”.

Por su parte, frente a la sentencia número 1287 también se preparó el recurso de casación, el cual fue formalizado adecuadamente. Ahora bien, interpuesto el recurso, el Ayuntamiento de Pego se opuso a su admisión por razón de la cuantía litigiosa, al considerar que la cuantía del mismo debería ser la cuota anual de IBI correspondiente a los inmuebles cuyo valor catastral había sido impugnado.

Frente a este planteamiento, la posición de la Abogacía del Estado fue que bien la cuantía debía de ser indeterminada (criterio mantenido en las sentencias de 25 de febrero y 31 de mayo, anteriormente referidas, a partir de la consideración de la naturaleza cuasireglamentaria de la ponencia de valores) o, caso de considerar que la ponencia de valores es un acto administrativo, la cuantía litigiosa debe venir determinada por la suma de las cuotas de IBI correspondientes a la totalidad de los bienes in-

muebles comprendidos en el ámbito de la ponencia anulada.

Este último criterio fue el mantenido por el Tribunal Supremo en auto de 10 de noviembre de 2011, mediante el que declara la admisión del recurso de casación promovido, en el que manifiesta:

“...en el presente caso, en la medida en que la sentencia de instancia ha declarado no solo la nulidad de las valoraciones catastrales individuales, sino también la nulidad de la Ponencia de Valores, la pretensión del Abogado del Estado no puede quedar limitada a las cuotas resultantes de las valoraciones catastrales cuestionadas, sino a las cuotas resultantes de las valoraciones catastrales de la totalidad de los inmuebles afectados por la Ponencia de Valores anulada por la sentencia de instancia, sin que pueda presumirse, sin riesgo de equivocación, que todas las cuotas resultantes del IBI de todos los valores catastrales afectados por la Ponencia anulada, sean inferiores a 150.000 euros.”

En este auto se contiene una doctrina precisa en orden a la determinación de la cuantía litigiosa en el caso de que el objeto del recurso sea la ponencia de valores misma.

No obstante, el recurso de casación fue resuelto mediante sentencia de 12 de febrero de 2013, en la cual se declara que la invalidez de la ponencia de valores ya había sido resuelta por sentencia firme con efecto de cosa juzgada, la recaída en relación con la ya referida sentencia número 162, por lo que acuerda la inadmisión del recurso de casación, ahora no por razón de la cuantía, sino por versar sobre cuestión resuelta por sentencia con efecto de cosa juzgada. El fundamento de derecho cuarto señala:

“Siendo todo ello así, resulta indudable la improcedencia de un recurso de casación impugnando la sentencia de 17 de Septiembre de 2010 para residenciar ante la Sala de

nuevo la Ponencia de Valores, cuya anulación había sido ya decidida con carácter previo por sentencia firme con fuerza de cosa juzgada, principio que atiende de manera especial a la seguridad jurídica evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos y al mismo tiempo que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias, lo que nos lleva a declarar la inadmisión del presente recurso de casación interpuesto, con expresa imposición de costas a la recurrente, de conformidad con lo previsto en el art. 139.2 de la Ley Jurisdiccional, dado que las razones que determinan la pérdida de objeto no son ajenas a la actuación procesal de la recurrente, si bien con el límite máximo de 6.000 euros, al hacer uso la Sala de la facultad que le confiere el apartado 3 del referido precepto.”

Se incide así en el importante problema de los efectos de cosa juzgada de una sentencia dictada por un tribunal incompetente por razón de la materia. Este problema ya se había planteado en Jávea, pero con menor virulencia. Allí la cuestión era la inadmisibilidad del recurso por razón de la cuantía. El efecto era la firmeza de la sentencia. Aquí el elemento central de la inadmisibilidad es el efecto de cosa juzgada material de la sentencia dictada. Sobre este problema volveremos más adelante.

3. Villajoyosa

La situación en el Municipio de Villajoyosa es paralela a la situación en Pego. La ponencia de valores no fue impugnada directamente.

Sin embargo, se han promovido tres recursos contencioso administrativos en los que la sentencia ha sido idéntica a las recaídas en relación con la ponencia de valores de Pego.

En relación con el valor catastral de la finca de referencia 734460IYH3674S0001IL

se promovió reclamación económico administrativa ante el TEAR, desestimada por silencio. Frente a la resolución desestimatoria presunta se interpuso recurso contencioso administrativo ante el TSJ de Valencia, resuelto mediante sentencia número 89, cuyo fallo dispone:

“Que, CON ESTIMACIÓN del presente recurso contencioso-administrativo, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS los actos administrativos identificados en el fundamento jurídico primero de esta sentencia (tanto la valoración catastral individualizada como la propia Ponencia de Valores). Sin efectuar expresa condena en las costas procesales.”

En relación con el valor catastral de la finca de referencia 7842501YH3674S0001ML se promovió reclamación económico administrativa ante el TEAR, desestimada por silencio, si bien se dictó resolución expresa por el TEAR una vez interpuesto recurso contencioso administrativo. El recurso contencioso administrativo fue resuelto por sentencia número 530/11, cuyo fallo dispone:

“ESTIMANDO del presente recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación por silencio de la reclamación económico-administrativa en su día formulada por la hoy demandante frente a la desestimación del recurso de reposición articulado contra la notificación individual del valor catastral practicado por la Gerencia de Alicante de la Dirección General del Catastro en relación con la finca con referencia catastral 7842501 YH3674S0001 ML y ulterior resolución expresa del TEAR de fecha 22-12-08, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS los actos administrativos impugnados así como la propia Ponencia de Valores de los que traen causa los mismos. Sin efectuar expresa condena en las costas procesales.”

En relación con el valor catastral de la finca de referencia 7442801 YH 3674S 0001

ZL se promovió reclamación económico administrativa ante el TEAR, desestimada por silencio, si bien se dictó resolución expresa por el TEAR una vez interpuesto recurso contencioso administrativo. Este recurso contencioso administrativo fue resuelto mediante sentencia número 1074, cuyo fallo dispone:

“Que, CON ESTIMACIÓN del presente recurso contencioso-administrativo, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS los actos administrativos identificados en el fundamento jurídico primero de esta sentencia. Sin efectuar expresa condena en las costas procesales.”

En el fundamento jurídico primero referido en el fallo se hace referencia a la impugnación indirecta de la ponencia de valores.

Frente a estas sentencias se han interpuesto los pertinentes recursos de casación. Sin embargo, la resolución de los referidos recursos ha vuelto a abrir la cuestión de la cuantía litigiosa en los recursos frente a las sentencias en las que se anula la ponencia de valores, pues han sido inadmitidos por razón de la cuantía litigiosa los recursos interpuestos frente a sentencias números 89 y 1074.

En relación con la sentencia 89, el Tribunal Supremo, en auto de 26 de enero de 2012, declara que en la instancia fue objeto de impugnación la notificación del valor catastral atribuido a la finca, lo que lo lleva a afirmar:

“ha de rechazarse que la cuantía en el presente caso haya de entenderse como indeterminada, estando por el contrario, constituida por la cuota anual el Impuesto sobre Bienes Inmuebles resultante de la aplicación de la Ponencia de valores a cada una de las fincas afectadas, que constituye el interés económico casacional. E igualmente ha de rechazarse la posibilidad de admisión del recurso por la

vía del art. 86.3 de la ley jurisdiccional, pues tal apartado hace referencia a las Sentencias que “declaren nula o conforme a derecho una disposición de carácter general”, naturaleza que no comparte, por la razones expuestas, la Ponencia Catastral de Valores anulada por la Sentencia impugnada.”

La inadmisión del recurso de casación frente a las referidas sentencias determina la firmeza de las mismas. Ello abre el problema del eventual efecto de cosa juzgada que pueda surtir respecto de otros recursos cuyo objeto sea la impugnación de valores catastrales determinados al amparo de la ponencia cuestionada y también frente a la impugnación (por vía indirecta) de tal ponencia.

Sin embargo, la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en el recurso de casación número 5190/2011, de 11 de julio de 2013, promovido frente a la sentencia 530, resulta particularmente esclarecedora, resolviendo los problemas a los que se ha venido haciendo referencia.

La primera cuestión a que nos hemos referido y que está en la base de toda la problemática planteada es la naturaleza jurídica de la ponencia de valores. Sobre este extremo, la sentencia es inequívoca. El apartado 2 del fundamento de derecho segundo elimina las dudas que se habían planteado, declarando, sin lugar a dudas, que la ponencia de valores es un acto administrativo, en los siguientes términos:

“2. La naturaleza jurídica de las ponencias de valores es la de acto administrativo, en dicho sentido véase la sentencia de este Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2011, rec. n° 1348/2006.”

De acuerdo con tal naturaleza, el Tribunal Supremo declara que no cabe recurso indirecto frente a la ponencia de valores. Al tiempo, señala la falta de competencia objetiva del TSJ de Valencia para pronun-

ciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la ponencia de valores. Así, el apartado 3 del fundamento de derecho segundo de la sentencia el tribunal se expresa en los siguientes términos:

“En este caso, no sólo ninguna pretensión se había accionado contra la Ponencia de Valores, como bien dice la sentencia de instancia, sino que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana no tenía competencia para declarar la nulidad de la Ponencia de Valores, acto cuya impugnación tiene un cauce procedimental expresamente previsto legalmente, y, desde luego, en absoluto era aplicable el artº 27.2 de la LJCA, ni existe Disposición General, ni el Tribunal era competente al efecto, y es dicho artículo inaplicable al caso el que sirve de base a la Sala de instancia para anular la citada Ponencia.”

También de acuerdo con la naturaleza de acto administrativo de la ponencia de valores, el tribunal declara que, transcurrido el plazo para la interposición del recurso directo frente a la ponencia de valores, ésta deviene firme, gozando de la presunción de legalidad de los actos administrativos. Así, el fundamento de derecho tercero de la sentencia señala:

“Añade, además la parte recurrente, que la impugnación de los valores catastrales asignados a las concretas fincas, no pueden extenderse a la Ponencia de Valores que quedó firme, gozando de la presunción de legalidad, por lo que la impugnación no cabía hacerla respecto de los criterios técnicos generales fijados, sino de la concreta aplicación de estos a la finca. Lo cual, igualmente, resulta insoslayable, puesto como ha quedado delimitado se recurrió en exclusividad dichos valores, no la Ponencia de Valores, de la que debe predicarse su validez y eficacia al no constar que haya sido recurrida por los cauces legales y anula-

da por órgano competente, quedando esta, por tanto, extramuros del objeto material constitutiva del recurso contencioso administrativo, y por ende, sobre la que no podía extenderse el fallo de la sentencia impugnada.”

Por último, un aspecto importantísimo de la sentencia es delimitar los efectos de cosa juzgada que pueda producir una sentencia firme dictada sobre actos o disposiciones generales por un órgano jurisdiccional al que no le corresponde el control de tales actos o disposiciones. Sobre este punto la sentencia realiza dos declaraciones fundamentales: i) la intangibilidad de la situación subjetiva creada por la sentencia, la cual es una consecuencia del principio de tutela judicial efectiva; ii) que la sentencia no podría gozar de la eficacia de cosa juzgada material, pues este instituto es instrumental respecto de la seguridad jurídica, pero ésta demanda que las resoluciones sean dictadas por los tribunales dentro de su ámbito competencial propio y a través del procedimiento legalmente establecido. A este respecto, el apartado 6 del fundamento de derecho segundo establece:

“Como principio general cabe afirmar que estaríamos ante una resolución judicial nula de pleno derecho en cuanto declara la nulidad de lo que a su entender era, sin serlo, una disposición general, por haberse dictado por órgano sin competencia objetiva, artº 238.1 de la LOPJ. Ahora bien, ganada firmeza la sentencia por no haberse reaccionado contra la misma por los mecanismos dispuestos al efecto, dado el carácter de inamovilidad de los fallos judiciales, respecto de la persona que instó el recurso, protegida por el principio de tutela judicial efectiva, y a cuyo favor se ha dictado y a cuya esfera de intereses afecta, ha de producir los efectos derivados de los pronunciamientos judiciales firmes. Con todo, lo que no cabría predicar de la misma sería el principio o eficacia de cosa juzgada material, puesto que este instituto gira en torno

al principio de seguridad jurídica de suerte que lo resuelto por las resoluciones judiciales firmes vinculen a los órganos jurisdiccionales; pero precisamente este principio, uno de los principios básicos constitucionales, demanda que sólo puedan vincular al resto de órganos judiciales las resoluciones dictadas por los tribunales dentro de sus respectivas atribuciones y competencias y, a través de los instrumentos procesales legalmente establecidos.”

Esta última sentencia, como señaláramos antes, ha resultado clarificadora, resolviendo los problemas a que ha dado lugar la admisión, expresa o tácitamente, de recursos indirectos frente a ponencias de valores. A la vista de los antecedentes expuestos podemos obtener determinadas conclusiones respecto a la impugnación indirecta de las ponencias de valores.

Conclusiones

Debe llamarse la atención sobre la particular situación que se deriva de la articulación de actuaciones que derivan de la pretendida impugnación indirecta de las ponencias de valores y que se ha expuesto. La ponencia de valores es una actuación masiva, que se refiere a la totalidad de los inmuebles de un municipio. Mediante la impugnación singular del valor atribuido a uno de tales inmuebles se procede a la declaración de la nulidad de la totalidad de la actuación y consecuentemente, de los valores catastrales de la totalidad de los inmuebles afectados por la ponencia de valores. En el proceso en el cual se declara esa nulidad no se puede defender la validez de la ponencia de valores aprobada, pues no constituye el objeto del proceso. Pero tampoco puede interponerse recurso frente a la sentencia anulatoria al considerar que el objeto del proceso es meramente el valor catastral individualizado atribuido a los inmuebles objeto de impugnación. En

definitiva, se está resolviendo en el proceso sobre una cuestión absolutamente ajena a él, pero esa ajenidad impide que pueda impugnarse el contenido de la sentencia.

Para evitar los problemas inherentes a la situación descrita, creemos que deben tenerse en cuenta los siguientes criterios, recogidos por la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2013:

1. La ponencia de valores es un acto administrativo, de forma que si no fuere impugnado en el plazo legalmente establecido para ello, devendrá consentido y firme, sin que pueda admitirse ulterior impugnación del mismo. Dicho más claramente, no cabe recurso indirecto frente a la ponencia de valores.
2. No obstante lo anterior, si la pretensión de nulidad de la ponencia de valores estuviere fundada en causa de nulidad de pleno derecho, podrá ejercitarse acción de nulidad frente a la misma, al amparo de lo establecido en el artículo 217 LGT.
3. El conocimiento de las pretensiones de validez o nulidad de la ponencia de valores corresponderá, en todo caso, a la Audiencia Nacional. En el caso de que fuere objeto de un recurso directo, porque la resolución que pone fin a la vía administrativa

es dictada por el Tribunal Económico Administrativo Central, cuyas resoluciones sus susceptibles de recurso contencioso administrativo del que conoce aquél tribunal. En el caso de que fuere objeto de acción de nulidad, porque, conforme al artículo 217.5 LGT, la resolución de este procedimiento corresponde al Ministro de Hacienda (hoy Hacienda y Administraciones Públicas), cuyas órdenes son susceptibles de recurso contencioso administrativo del que conocerá también la Audiencia Nacional.

4. Cuando el objeto del recurso contencioso administrativo sea la propia ponencia de valores, la cuantía litigiosa vendrá determinada por la cuota anual de IBI correspondiente a la totalidad de los inmuebles a los que se refiera la ponencia de valores.
5. En los casos en que se hubiera dictado una sentencia declarando la nulidad de la ponencia de valores por un órgano jurisdiccional incompetente por razón de la materia y la misma, por las razones que fuere, hubiere adquirido firmeza, la situación subjetiva creada por ella resultará intangible, pero tal sentencia no gozará de la eficacia de cosa juzgada material.