

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Novena C/ General Castaños, 1 , Planta 1 -**  
28004  
33010280  
NIG: 28.079.00.3-2014/0024617



(01) 30926619698

## **Recurso de Apelación 284/2016**

**Recurrente:** AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA  
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

**Recurrido:** [REDACTED]  
PROCURADOR D./Dña. [REDACTED]

### **SENTENCIA Nº 221**

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

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D. [REDACTED]

**Magistrados:**

D<sup>a</sup>. [REDACTED]

En la Villa de Madrid, a treinta de marzo de dos mil diecisiete

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el presente recurso de apelación nº 284/16, interpuesto por el Excelentísimo Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), contra la sentencia de fecha 15 enero 2016, recaída en el P.O. número 534/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 29 de Madrid; habiendo sido parte de la mercantil [REDACTED] representada por el Procurador de los Tribunales Sr. [REDACTED].

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 29 de Madrid dictó sentencia en el Recurso Contencioso Administrativo antes citado del referido Juzgado en cuya parte dispositiva se acuerda: "*Que estimando íntegramente el recurso contencioso-*

*administrativo interpuesto por [REDACTED] contra el silencio administrativo de la Concejal Delegada de Economía y Hacienda del AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA, que se describe en el primer antecedente de hecho, debo anular y anulo totalmente dicho silencio, así como su resolución de fecha 12 de Septiembre de 2014, que confirma, por no ser conformes a Derecho y condeno al AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA, a devolver a dicha mercantil las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles emitidas con arreglo a los valores catastrales que fueron anulados por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 2ª de fecha de 18 de julio de 2014, dictada en el Procedimiento Ordinario nº 195/2011, correspondientes a los ejercicios 2008 a 2013, ambos inclusive, más el interés de demora regulado en el art. 26.6 de la Ley General Tributaria, desde que se hizo el ingreso. Con Imposición al AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA de las costas de la mercantil recurrente hasta la cantidad máxima de 5000 euros."*

**SEGUNDO.-** Notificada dicha resolución a las partes, el Ayuntamiento de Majadahonda presenta escrito mediante el que interpone recurso de apelación contra la mencionada sentencia por entender que la misma era contraria a derecho.

**TERCERO.-** Por providencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 29 se tiene por interpuesto recurso de apelación que se admite en ambos efectos y se acuerda dar traslado a las partes para que en el plazo común de quince días puedan formular su oposición o adhesión al mencionado recurso.

**CUARTO.-** La representación de la apelada presenta escrito mediante el cual muestra su disconformidad con la apelación formulada.

**QUINTO.-** Por providencia se tiene por opuesta a la apelada en el recurso y se acuerda la remisión de lo actuado a este Tribunal Superior de Justicia con emplazamiento de las partes.

**SEXTO.-** Recibidos los autos en esta Sección recae providencia mediante la que se acuerda el registro y formación de rollo; no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba y no considerándolo necesario la Sala, quedan pendiente las actuaciones para señalamiento y fallo por no ser tampoco preciso el trámite de conclusiones.

**SÉPTIMO.-** En este estado se señala para votación el día 30 marzo 2017, teniendo lugar así.

**OCTAVO.-** En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. Don Ramón Verón Olarte.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** A través del presente recurso de apelación nº 284/16, interpuesto por el Excelentísimo Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), se impugna la sentencia de fecha 15 enero 2016, recaída en el P.O. número 534/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 29 de Madrid por la cual se deniega la solicitud de devolución de ingresos indebidos realizados por dicha sociedad limitada en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

**SEGUNDO.-** Se debe partir en la presente sentencia de la resolución judicial idéntica naturaleza cada por la Sección Segunda de esta misma Sala el 18 julio 2014 en el PO 195/2011, sentencia número 699 del referido año 2014. En dicha sentencia del Tribunal anula la valoración efectuada por el Catastro de determinados bienes inmuebles pertenecientes a [REDACTED] sociedad limitada en atención a la falta de motivación y de claridad en las operaciones y circunstancias tenidas en cuenta para realizar la valoración catastral.

Habiendo satisfecho la sociedad apelada las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes inmuebles que tuvieron en cuenta aquella valoración anulada por esta misma Sala a la hora de confeccionar la base imponible del tributo, la apelada solicita del Ayuntamiento apelante la devolución de aquellos ingresos por considerarlos indebidos.

Disconforme el Ayuntamiento con dicha petición, la desestima aclarando que "una vez publicados los nuevos valores catastrales, deberá procederse a revisar la liquidación y proceder, si así fuera, a la devolución de los ingresos indebidos conforme al artículo 31,32 y 221 de la Ley General Tributaria". Es decir, lo que hace la Administración local apelante es retener el importe del impuesto abonado voluntariamente por la apelada hasta que el Catastro, ejecución de la sentencia de la Sección Segunda de esta misma Sala, fije nuevamente la valoración catastral de las fincas sujetas al mencionado impuesto. Asimismo, pone de manifiesto el Ayuntamiento la imposibilidad en que se encuentra de desplegar una mayor actividad en la ejecución de aquella sentencia pues, además de no haber sido parte en aquel recurso contencioso-administrativo, a quien corresponde realizar la valoración de las fincas para que ello deducir la base imponible del tributo, no es al Ayuntamiento de Majadahonda sino al Catastro. Es más, recuerda la parte apelante que desde que tuvo conocimiento del dictado de la sentencia de la Sección Segunda, interesó del Catastro la

rápida ejecución de aquella sentencia, es decir, la corrección de la valoración de todas y cada una de las fincas a que aquélla se refería.

Por el contrario, la parte apelada entiende que resulta procedente la devolución, por indebidos, de los ingresos efectuados en relación con IBI de las fincas en cuestión pues si un Tribunal de Justicia ha anulado la valoración catastral de los inmuebles, no existe valor alguno que pueda tomarse en cuenta para fijar la base imponible del impuesto lo que conlleva que la Administración Local beneficiaria del mismo no podrá practicar liquidación alguna del tributo debiendo esperarse a que la Administración competente proceda a fijar unos nuevos valores de los referidos bienes para poder hacer la liquidación tributaria. Añadiendo que si se desconoce el valor de los bienes y, en consecuencia, no se puede practicar la liquidación, el Ayuntamiento carece de todo derecho a retener las cantidades ingresadas en concepto de IBI pues al no conocerse cuál es la base imponible del impuesto de mala manera se pueden realizar las operaciones que lleven a conocer cuál es la cuota a ingresar. Por último, sostiene que no debe correr él con las consecuencias de la falta de ejecución de la sentencia de 18 julio 2014 que corresponde única y exclusivamente al Catastro.

**TERCERO.-** Como es sabido, la gestión catastral, competencia estatal, comprende la delimitación del suelo de naturaleza urbana, la elaboración y aprobación de las ponencias de valores, la aprobación de los valores catastrales, así como su revisión, modificación y actualización. La gestión tributaria, competencia de los Ayuntamientos, abarca todas las actuaciones necesarias para determinar la deuda tributaria, la concesión de exenciones y bonificaciones, la recaudación y, en su caso, la devolución de ingresos tributarios.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 5/07/2002, afirma: "*... La Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, estableció el nuevo Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en su modalidad de naturaleza urbana, en sustitución de la antigua Contribución Territorial Urbana, con notables diferencias sustantivas, pero mantuvo el modelo de gestión anterior, basado en la que hemos denominado en varias de nuestras sentencias, como "tasación colectiva de ciudades". En este modelo de exacción hay que distinguir nítidamente dos fases procedimentales, con contenido diferente, y con un régimen impugnatorio muy distinto.*

*Estas fases son la de "Gestión catastral" y la de "Gestión tributaria"... El procedimiento de exacción del I.B.I. se compone de una serie de actos administrativos, de contenido limitado, pero de exigencia previa para los actos siguientes, a modo de una constelación de actos administrativos, todos ellos preparatorios del acto final y ontológicamente fundamental, que es la liquidación o determinación de la obligación tributaria por dicho Impuesto, aunque, curiosamente, este último sea el más simple. La serie de actos que hemos expuesto en este mismo Fundamento de Derecho se dividen en la fase de gestión catastral que tiene por objeto determinar el valor catastral o base imponible de cada unidad urbana, actos todos ellos de competencia de la*

*ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con una vía impugnatoria propia, recurso de reposición, o reclamaciones económico administrativas ante los Tribunales correspondientes, impugnación que tiene la peculiaridad de que no suspende la ejecutividad del procedimiento de exacción, pues si no se hubiera dispuesto así, el procedimiento sería sumamente vulnerable. Determinado el valor catastral o base imponible, que se plasma en el Padrón, se inicia la Gestión Tributaria, que es competencia de los Ayuntamientos o de los Organismos en que estos deleguen...".* Tras aludir a las dificultades de la valoración de los bienes urbanos, destaca el Tribunal Supremo lo siguiente: *"...pero lo que ya resulta más discutible es el complejo entramado de recursos administrativos, que a modo de torrenteras desembocan atropelladamente y en momentos distintos en el único cauce del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, pero no ante el mismo órgano, sino ante órganos distintos... Indudablemente, éste, muy complejo, cuadro de procedimientos administrativos y procesos jurisdiccionales podía simplificarse, por mor del debido respeto al principio de continencia de la causa, y, sobre todo, subordinando el principio de autonomía municipal, que ya lo está en cuanto a la gestión catastral, con el fin de seguir en todo caso una misma vía impugnatoria, la económico-administrativa, con una sola instancia..."*, y es justamente esta cuestionable dualidad de vías impugnatorias y de órganos, administrativos y judiciales, competentes para resolverlas la que da pie a la exposición que sigue en la sentencia, de las que el Tribunal considera ideas esenciales, para poner "un cierto orden" en la cuestión :

*"... Primera. El procedimiento administrativo de exacción, en su integridad, debe ser secuencial, es decir como una serie o sucesión de actos administrativos, que si han sido correctamente notificados y no recurridos en plazo por los interesados, devienen "in suo ordine" en firmes y consentidos, por tanto irrecurribles con ocasión de la impugnación de actos posteriores.*

*Segunda. Si con ocasión de la impugnación de la liquidación, por infracción de las normas que rigen la gestión tributaria, el recurrente aprecia que no se le han notificado por la Administración correctamente los actos de gestión catastral, es decir que no son firmes, ni consentidos, deberá de justicia iniciarse la vía impugnatoria propia de estos actos o sea el correspondiente recurso de reposición y/o reclamación económico administrativa.*

*Tercera. Es menester respetar rigurosamente el procedimiento de exacción y las distintas vías impugnatorias, y por ende, las competencias de los distintos órganos administrativos y jurisdiccionales, que intervienen..."*

De lo expuesto se deduce en relación con la cuestión propuesta que la naturaleza compartida de la exacción del IBI determina que nos hallamos ante un procedimiento complejo de actos concatenados, en el que cada uno es presupuesto ineludible de los posteriores y que ha de respetarse el procedimiento impugnatorio, a pesar de su complejidad, en cada una las fases y ante los diferentes órganos competentes que han de pronunciarse según su objeto.

La doctrina recogida en la sentencia referida ha sido mantenida de forma reiterada por el Tribunal Supremo y, con mayor concreción en relación con el supuesto que resolvemos, la dictada por su Sección 2ª, el 19 de noviembre de 2003, en el recurso 6917/1998, sostiene: "... A los efectos de la resolución del expresado motivo casacional interesa hacer constar que de la redacción del art. 78 de la L.H.L. se desprende implícitamente la distinción, plenamente asumida por la doctrina y por esta Sala, entre gestión catastral y gestión tributaria. 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. Al La gestión tributaria engloba los procedimientos de liquidación y recaudación del Impuesto sobre Bienes Muebles, 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. 782 de la L. HL.). 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 71 de la Ley, corresponderá a los Tribunales Económico Administrativos del Estado (art. 78.1 LHL). 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 de Justicia 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 art. 70 de la L.H.L., en sus apartados 3 y 4, establece que los acuerdos de aprobación de las ponencias de valores se publicaran por edictos en el Boletín Oficial de la provincia dentro del primer semestre del año inmediatamente anterior al en que deban surtir efecto

*los valores catastrales resultantes de las mismas. A partir de la publicación de las ponencias, los valores catastrales resultantes de las mismas deberán ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto dichos valores, pudiendo -tanto las ponencias como los valores catastrales resultantes de las mismas- ser recurridos en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto..."*

**CUARTO.-** De que se acaba de exponer resulta importante resaltar que 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.*

*Por otro lado 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.*

*Por último, se han de tener en cuenta también que a partir de la publicación de las ponencias, los valores catastrales resultantes de las mismas deberán ser notificados individualmente a cada sujeto pasivo antes de la finalización del año inmediatamente anterior a aquél en que deban surtir efecto dichos valores, pudiendo -tanto las ponencias como los valores catastrales resultantes de las mismas- ser recurridos en vía económico-administrativa sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutoriedad del acto.*

Pues bien, teniendo en cuenta los razonamientos de Tribunal Supremo que se acaban de exponer, procede la desestimación del recurso de apelación que se somete a la consideración de esta Sala. Si la gestión tributaria empieza donde termina la gestión catastral, habremos de entender que no puede comenzar la gestión tributaria, no se puede practicar la liquidación por IBI, si la gestión catastral no ha concluido. Así, si el Catastro debe proceder a la valoración de los inmuebles pertenecientes a la apelada, no puede ésta liquidar el tributo por lo cual si lo ha cobrado con antelación, habrá de devolverlo a quien hizo el ingreso por no tener título para retener las sumas ingresadas.

Sí, como ha quedado dicho, 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, se ha de entender que la notificación personal de la valoración catastral resulta requisito ineludible para poder exigir el pago de la deuda tributaria.

Lo que pretende la Administración apelante con la retención de lo ingresado o, lo que es lo mismo, con la denegación de la devolución del indebidamente ingresado, es ostentar el derecho a exigir un pago a cuenta que no está prevista en la normativa examinada.

Tanto el procedimiento catastral como de gestión unitaria constituyan compartimentos estancos que son competencia de distintas Administraciones y que su impugnación sigue días procedimentales distintas. Por ello y por la concatenación de actos y trámites a los que se refiere el Tribunal Supremo se deben entender que no cabe realizar ninguno de ellos si no están consumados los que le preceden. Por ello, la apelante deberá devolver la apelada. lo que indebidamente ingresó

**QUINTO.-** De acuerdo con lo previsto en el artículo 129.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la segunda instancia, las costas procesales se “se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición”. En el caso analizado no aprecia la Sala la concurrencia de ninguna de estas circunstancias por lo que procede imponerlas a la parte apelante.

## **F A L L A M O S**

Que **DESESTIMANDO** el presente recurso de apelación nº 284/16, interpuesto por el Excelentísimo Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), contra la sentencia de fecha 15 enero 2016, recaída en el P.O. número 534/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 29 de Madrid, **DEBEMOS CONFIRMAR Y CONFIRMOS** la mencionada sentencia por ser acorde a derecho.

Se condena a la parte apelante al abono las costas causadas en esta segunda instancia hasta el límite de 600 € IVA excluido, en lo que a retribuciones de los profesionales intervinientes se refiere.

Líbrense dos testimonios de la presente sentencia, uno para remitir al Juzgado en unión del recurso y el otro para incorporarlo al rollo de apelación.

Una vez hecho lo anterior, devuélvase al órgano a quo el recurso contencioso administrativo con el expediente que, en su día, fue elevado a la Sala y archívese el rollo de apelación.

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 2583-0000-85-0284-16 (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 2583-0000-85-0284-16 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. [REDACTED]

DÑA. [REDACTED]

[REDACTED]

D. [REDACTED]