El IBI del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015: ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Ana López Muiña

Asociada Senior de las Áreas de Medio Ambiente y Urbanismo

de Gómez-Acebo & Pombo

Por fin ha visto la luz la Ley 13/2015, de 24 de junio de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE de 25 de junio, "**Ley 13/2015**"). Se trata de una norma muy esperada por miles de propietarios de fincas urbanizables, que hasta ahora tributaban por ellas en el Impuesto de Bienes Inmuebles "**IBI**" como si se tratase de suelo urbano a pesar de no contar con urbanización alguna y que en adelante ya no tendrán que hacerlo.

La modificación del valor catastral que resulta de la Ley 13/2015 afecta a más de 900.000 inmuebles en todo el territorio nacional, y sus consecuencias tributarias son importantes, pues habrá que revisar la cuota tributaria del IBI de los terrenos afectados. Además, esta modificación del valor catastral puede incidir también en otros impuestos estatales, autonómicos o locales (tales como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana).

La Exposición de Motivos de la Ley 13/2015 indica que se trata de recoger en el texto legal "el reciente criterio jurisprudencial que considera que los suelos urbanizables sin planeamiento de desarrollo detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica".

Se está refiriendo, en concreto, a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, (n.º de recurso 2362/2013, ponente Emilio Frías Ponce, la "**STS de 30 de mayo de 2014**"), que —desestimando el recurso en interés de Ley interpuesto por la Abogacía del Estado contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura—, confirmó la interpretación del artículo 7.2.b) del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario ("TRLCI") en el sentido de que, a efectos de la calificación catastral de un suelo como urbano no basta con que esté incluido en un sector o ámbito delimitado o sectorizado para ser urbanizado, sino que es preciso que, o bien se haya aprobado ya el instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo —plan parcial—, o bien que tal instrumento no sea preciso porque el propio plan general establezca su ordenación detallada sin necesidad de planeamiento de desarrollo¹.

Tras la STS de 30 de mayo de 2014, la Defensora del Pueblo formuló una Recomendación² en la que instó al Gobierno a:

1. "Modificar la vigente redacción del artículo 7.2.b del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, para acomodarlo

¹ Véase un comentario de esta sentencia, por Blanca Lozano Cutanda y Ana López Muiña en "Para que el suelo urbanizable sea considerado urbano a efectos catastrales, y pague IBI como tal, es necesario que se haya iniciado su desarrollo urbanístico (STS de 30 de mayo de 2014)", Análisis Gómez-Acebo & Pombo, accesible en Internet.

² <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/ibi-valoracion-catastral-de-terrenos-sin-desarrollo-urbanistico/>

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

2. Modificar la normativa de valoración de los suelos que no hayan alcanzado las características del suelo urbano, de modo que el valor de esos inmuebles se acomode a su valor real".

Pues bien, la Ley 13/2015 parece responder a esta recomendación, por cuanto la nueva redacción del artículo 7.2.b) establece, de modo aparentemente claro, que para que un suelo adquiera la clasificación de urbano a efectos de valoración catastral es preciso que, además de haberse previsto ya por la ordenación territorial o urbanística su paso a la situación de suelo urbanizado, "se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable".

Sin embargo, y aun clasificándose nominalmente de suelo "rústico" en la nueva regulación del TRLCI, el valor catastral del suelo susceptible de ser urbanizado pero sin desarrollo urbanístico pormenorizado sigue sin equipararse al del suelo rústico.

Ello es así porque la Ley 13/2015 no se limita a adecuar la regulación de la valoración catastral del suelo a la doctrina jurisprudencial mediante la simple asimilación del valor catastral de los suelos urbanizables sin desarrollo urbanístico al de los bienes inmuebles rústicos, sino que —*aurum omnia vincit*— establece una valoración diferenciada en función de su localización, según los módulos que apruebe el Ministerio de Economía y Hacienda.

Así lo establece el nuevo apartado 2 de la disposición transitoria segunda del TRLCI:

"No obstante lo dispuesto en el apartado anterior [para la valoración del suelo rústico] tratándose de inmuebles rústicos cuyo suelo haya sido clasificado como urbanizable por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados o cuando éstos prevean o permitan su paso a

*la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y en tanto no cuenten con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, su valoración catastral se realizará mediante los módulos que, en función de su localización, se establezcan por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas"*³.

De esta forma, a los inmuebles que dejen de ser clasificados como urbanos por no cumplir todos los requisitos del nuevo artículo 7.2.b), se les aplicará una valoración diferenciada en función de su localización, que también será la que corresponderá a los ya clasificados como rústicos a la entrada en vigor de la Ley 13/2015 por no contar con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada (como ocurre en el caso de los así declarados por la STS de 30 de mayo de 2014).

Se está creando así, en realidad, un *tertium genus* de bienes inmuebles a los que, a pesar de clasificarse nominalmente como "rústicos" se les aplica una valoración distinta, establecida mediante los módulos que, en función de su localización, se aprueben por Orden ministerial. Estos suelos son aquellos susceptibles de ser urbanizados conforme al planeamiento pero pendientes para ello de que se apruebe la ordenación detallada o pormenorizada, que habrán de denominarse, en cuanto a su valoración catastral, como "rústicos en la situación prevista en la disposición transitoria segunda.2".

¿O deberíamos decir, de modo más sencillo, "suelo urbanizable"?. Porque lo cierto es que, a pesar de que se califique como "suelo rústico", no estamos ante un suelo valorado como rústico sino ante unos terrenos en cuya valoración se pretende tener en cuenta las expectativas urbanísticas —los módulos se calcularán "en función de su localización"—, que era precisamente lo que definía el "suelo urbanizable" que fue eliminado de la legislación básica estatal sobre el suelo por la Ley 8/2007, de 28 de mayo.

Como explica la STS de 30 de mayo de 2014, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, supuso

³ También resulta así del nuevo apartado h) del artículo 30 del TRLCI al disponer que "cuando, con motivo de la aprobación o modificación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística se clasifiquen suelos como urbanizables o se prevea o permita su paso a la situación de suelo urbanizado y se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados, y en tanto no cuenten con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, los inmuebles rústicos afectados se valorarán considerando, en todo caso, su localización".

un cambio importante en la configuración del derecho de propiedad, al reconocer únicamente lo que denomina dos "situaciones básicas", el suelo rural y el suelo urbanizado, terminando así con la diferenciación que establecía la legislación anterior, que distinguía tres tipos de suelo (el urbano, el urbanizable y el no urbanizable), y, sobre todo, al adoptar un criterio restrictivo del "suelo urbanizado", entendiendo por tal únicamente el que se integre "de forma real y efectiva" en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población; mientras tal integración no se produzca, el suelo se considera rural.

Este cambio fue incorporado al Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2008, de 20 de junio) y mantenido, con modificaciones menores, tras la reforma operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, y supone que, como dice su artículo 12:

"Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado".

La nueva regulación de las valoraciones catastrales del suelo no se acomoda, por las razones expuestas, a esta doble categoría, manteniendo una indeseable desconexión entre los valores fiscales y urbanísticos, con las inevitables "incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica" que enjuició negativamente la STS de 30 de mayo de 2014. El valor de un mismo terreno seguirá siendo distinto a efectos fiscales y a los efectos derivados de su valoración urbanística (reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial).

Ahora bien, más allá de la crítica que merezca este nuevo "desencuentro" entre el Ministerio de Hacienda y el de Fomento, siempre que la nueva regulación del valor de los terrenos "rústicos en la situación prevista en la disposición transitoria segunda.2" sea razonable y no exceda de los valores del mercado, no se le podrán realizar a la misma tachas de inconstitucionalidad. Por otro lado, hay que destacar que al calificarse el suelo como "rústico" quedará exento, en todo caso, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (conforme al art. 104.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales "no está sujeto a este impuesto el incremento de valor

que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles").

Lo que sí resulta más cuestionable, a nuestro juicio, es que la corrección que se introduce en la valoración de los suelos urbanizables no desarrollados no sólo no es retroactiva sino que ni siquiera se aplica de forma inmediata.

En efecto, la nueva disposición transitoria séptima del TRLCI establece que el "cambio de naturaleza de los bienes inmuebles urbanos" que no cumplan los criterios del nuevo artículo 7.2.b) por no contar aún con ordenación detallada o pormenorizada se aplicará "a partir del primer procedimiento simplificado de valoración colectiva que se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/2015" (que tuvo lugar el 26 de junio). A tales efectos, la Ley 13/2015 dispone que los Ayuntamientos deberán suministrar a la Dirección General del Catastro información sobre los suelos que se encuentren afectados. Para paliar de algún modo este retraso, la Ley 13/2015 dispone que "la efectividad de este cambio de naturaleza tendrá lugar el 1 de enero del año en que se inicie el procedimiento".

Una vez que se produzca el "cambio de naturaleza" de bienes inmuebles urbanos a rústicos en la situación regulada en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del TRLCI, se aplicarán los criterios de valoración que se establezcan por la Orden ministerial prevista en esta disposición y, en tanto se dicte dicha Orden, se les aplicará el **régimen transitorio** establecido en el párrafo segundo del nuevo apartado 2 de la disposición transitoria segunda del TRLCI:

"En tanto se dicta dicha Orden ministerial, el valor catastral del suelo de la parte del inmueble afectada por dicha clasificación y no ocupada por construcciones, será el resultado de multiplicar la citada superficie por el valor unitario obtenido de aplicar un coeficiente de 0,60 a los módulos de valor unitario de suelo determinados para cada municipio para los usos distintos del residencial o industrial, de acuerdo a los artículos 1 y 2 de la Orden EHA/3188/2006, de 11 de octubre, por la que se determinan los módulos de valoración a efectos de lo establecido en el artículo 30 y en la disposición transitoria primera del Texto Refundido de la

Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, y por el coeficiente de referencia al mercado de 0,5”.

A los inmuebles que ya hayan sido declarados como rústicos a la entrada en vigor de la Ley 13/2015 pero que se encuentren en la situación prevista en el nuevo apartado segundo de la disposición transitoria segunda, se les seguirá aplicando la valoración de suelo rústico hasta el primer procedimiento simplificado de valoración colectiva que se inicie con posterioridad a dicha entrada en vigor, que tendrá efectividad a partir del 1 de enero del año en que

se inicie dicho procedimiento (párrafo segundo de la nueva disposición transitoria séptima).

Parece, por tanto, que si las Administraciones local y estatal no actúan con prontitud para aprobar las nuevas valoraciones, la Ley 13/2015 no deja otra alternativa a los titulares de suelos rústicos sin desarrollo urbanístico que seguir recurriendo los recibos del IBI que se les notifiquen, basándose en la STS de 30 de mayo de 2014, que algunos tribunales están aplicando directamente. Con ello, conseguirán que su terreno tribute como rústico, al menos hasta que se apruebe la Orden ministerial que introduzca la nueva valoración.