

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

M.^a Josefa Aguado Orta

I. LEGISLACIÓN

La ley de más impacto dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón en 2021 ha sido la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa, publicada en el BOA núm. 39, de 23 de febrero.

Esta ley promueve una nueva cultura del sector público de tal manera que oriente sus relaciones con la sociedad y la función de servicio a los intereses generales. Los principios de buen gobierno y buena administración, entre muchos otros, se establecen como marco de todas las actuaciones del conjunto del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El objetivo de la Ley de Simplificación Administrativa (en adelante, LSA) es lograr una mejor Administración, diseñando una transformación en tres ámbitos: normativo, procedimental y de organización; alineándose con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, en la búsqueda de un Aragón más verde, más social y digital.

Esta Ley tiene por objeto el establecimiento de medidas de simplificación administrativa para promover la mejora de los procesos regulatorios, de gestión y la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma y su sector público. Dispone, igualmente, que todas las entidades y órganos que integran el sector público autonómico deberán promover de forma efectiva la simplificación administrativa en sus respectivos ámbitos de competencias.

Incorpora una serie de medidas encaminadas a la mejora de la calidad normativa, la simplificación normativa, la transformación digital del sector público, la modernización y racionalización administrativa, la revisión, reordenación y agilización de procedimientos y, la reducción de cargas administrativas.

Insta a los distintos departamentos y organismos públicos de la Comunidad Autónoma a aplicar iniciativas sobre simplificación administrativa, tales como, simplificación, unificación o eliminación de procedimientos; reducción de términos y plazos y supresión, acumulación o simplificación de trámites innecesarios; supresión de cargas administrativas repetitivas, obsoletas o no exigibles; supresión o reducción de la documentación requerida a las personas interesadas, favoreciendo la sustitución de la aportación por declaraciones; programación temporal del desarrollo de los procedimientos; establecimiento de modelos de declaración, memorias o test de conformidad que faciliten la presentación de solicitudes y la elaboración de informes preceptivos; fomento de los procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada en algunos casos; agilización de las comunicaciones, potenciando la transformación digital de la Administración y fomentando la relación electrónica con los ciudadanos, reduciendo la brecha digital y garantizando atención a aquellas personas para las que no resulte posible la comunicación electrónica; reordenación de la distribución de competencias entre los diferentes administrativos, fomento de la declaración responsable y comunicación previa; agrupación documental, normalización de formularios; revisión de la necesidad de determinados registros; mejora de la información; formación permanente y específica, etc.

En lo que a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda se refiere, merece destacar, por un lado, la regulación del régimen general de declaración responsable y comunicación y, por otro, las modificaciones normativas previstas en las disposiciones finales de la Ley.

El Título III de la Ley, denominado “*Impulso de la gestión administrativa y de la actividad económica*”, incluye un capítulo primero relativo a la intervención administrativa. Como principio fundamental establece la racionalización de la intervención administrativa instando a los órganos y entidades del sector público autonómico a la promoción en los procedimientos de su competencia de la utilización de la declaración responsable y la comunicación como técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares, en el marco establecido en la normativa básica del Estado y la normativa sectorial aplicable. Al mismo tiempo, obliga a la revisión periódica de los procedimientos autorizatorios de su competencia con objeto de analizar la posibilidad de sustituir autorizaciones o licencias por declaraciones responsables o comunicaciones.

Por lo que respecta a la aplicación de la declaración responsable y comunicación, el artículo 15 de la Ley generaliza su uso “*en cualquier ámbito de competencia autonómica, con la única excepción de los supuestos en los que la normativa de la Unión Europea o del Estado, de aplicación directa o básica, exija declaraciones, autorizaciones o licencias previas*”, aunque admite la excepción del mantenimiento de autorizaciones

o licencias previas mediante norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general, debidamente justificado en la memoria de la norma.

En la declaración responsable constará la manifestación del declarante, bajo su responsabilidad, de manera expresa, clara y precisa de varios requisitos:

- a) el cumplimiento de los establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio,
- b) la disposición de la documentación que así lo acredite,
- c) la manifestación de la puesta a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y
- d) el compromiso de mantener el cumplimiento de esas obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Previo a la implementación del régimen de declaración responsable o comunicación, el órgano o entidad del sector público que lo promueva deberá contar con servicios de inspección y control con capacidad suficiente para asumir las funciones de comprobación, inspección y sanción en el ámbito de que se trate.

La comunicación, entendida como el documento mediante el cual los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho, podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

Tanto un mecanismo como otro permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

Únicamente será exigible una declaración responsable o una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

Las Administraciones Públicas podrán requerir en cualquier momento, en el ejercicio de su potestad de inspección y control, la aportación de la documentación exigible conforme a la normativa que resulte de aplicación y el interesado deberá aportarla.

Se faculta a las entidades colaboradoras de certificación a ejercer funciones de comprobación, informe y certificación en los ámbitos en los que hayan de aplicarse declaración responsable o comunicación como régimen de intervención administrativa o en aquellos otros en que se establezca por norma de rango legal. Estas funciones de las entidades colaboradoras de certificación no sustituyen las potesta-

des propias de la Administración, que podrán verificar en cualquier momento las funciones y actuaciones desarrolladas por aquellas.

En cuanto al examen de las modificaciones normativas, la Disposición Final séptima introduce cambios en el artículo 35.6 del texto refundido de la *Ley de Ordenación del Territorio de Aragón*, aprobado mediante *Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre*, del Gobierno de Aragón, con el fin de eliminar un paso intermedio en el procedimiento de aprobación de la declaración de interés general de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón. A la entrada en vigor de la LSA, una vez emitido el informe preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, el departamento competente en materia de ordenación del territorio remitirá la propuesta al Gobierno de Aragón para la declaración, en su caso, del interés general del Plan o Proyecto, sin necesidad de previa remisión de la propuesta a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial.

La D. F. octava modifica el texto refundido de la *Ley de Urbanismo de Aragón*, aprobado por *Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio*. Son dos los cambios introducidos:

- a) Se elimina el apartado 3 del artículo 226, que regula el régimen de licencia urbanística. Este apartado indicaba que “en todo caso, también puede solicitarse voluntariamente licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo no enumerados en el párrafo anterior cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo”, lo que significa que el sometimiento a licencia, declaración responsable o comunicación tiene motivos tasados y no es aplicable a voluntad del interesado.
- b) Además, se añaden las letras f), g) y h) al artículo 227.2, de tal manera que también son objeto de declaración responsable los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo siguientes:
 - (f) Instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicos destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamientos de vehículos.
Estas instalaciones no pueden superar un metro y medio de altura desde el plano de la cubierta, o, en el caso de cubierta inclinada, cuando los paneles se coloquen pegados a la cubierta en paralelo o no superando el metro de altura, excepto en edificios protegidos por razones patrimoniales u otras que requieran informes sectoriales específicos.
 - (g) Instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de

vehículos y en los espacios libres privados no susceptibles de ocupación de las parcelas. En este supuesto, los espacios ocupados por estas instalaciones no computarán a efectos del volumen edificable de la parcela ni de las distancias mínimas de la edificación a los límites de la parcela, a otras edificaciones o en la vía pública.

Los elementos auxiliares de las instalaciones, como las estructuras de apoyo o pérgolas, serán considerados partes inherentes de las instalaciones de generación solar.

- (h) Instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en edificios de uso colectivo.

La D. F. novena modifica el último párrafo del artículo 3.2 la *Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida*. Este artículo establece medidas sobre los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, en concreto, sobre la enajenación de estos terrenos o la constitución de derechos de superficie sobre el mismo para la construcción de viviendas protegidas. Prevé el contenido mínimo de los pliegos de condiciones de ese concurso. El apartado segundo del artículo 3 permitía la enajenación directa de los terrenos, en caso de que el concurso quedara desierto, dentro del plazo máximo de un año, con arreglo al pliego de condiciones que rigió el concurso. La modificación, reduce este plazo de un año a tres meses.

Por último, en la D. F. undécima modifica la *Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental* y prevé que todos los órganos de la Administración autonómica que, a requerimiento del INAGA, intervengan o participen en los procedimientos administrativos relacionados en el anexo de la ley con la emisión de informes basados en información georreferenciada (cartografía) deberán mantener permanentemente actualizado el conjunto de datos cartográficos que se encuentren registrados en el Registro de Cartografía de Aragón.

Adicionalmente, la LSA prevé otras medidas, tales como:

1. La adaptación del régimen de intervención, procedimientos y plazos de silencio e informe (D. F. decimosexta), en el plazo de seis meses contados desde la entrada en vigor de esta ley, mediante la tramitación de un proyecto de ley de aplicación de la Ley de Simplificación Administrativa, que se atenderá estrictamente a los criterios establecidos en ella, con el contenido siguiente:
 - a. Reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones.
 - b. Reformas legales necesarias para la sustitución del silencio negativo por silencio positivo.

- c. Reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de silencio administrativo.
 - d. Reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes.
 - e. Procedimientos en los que la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por declaración responsable, indicando el momento en que habrá de aportarse la documentación, y reformas legales necesarias para ello.
2. Además, el apartado 2 e) de la D. F. decimoséptima de la LSA impone la necesidad de aprobar en el plazo de un año desde su entrada en vigor, entre otros, un texto refundido de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, con el Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril, del Gobierno de Aragón, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 7/2011, de 10 de marzo, de modificación de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Ley 5/2016, de 2 de junio, de modificación de la Leyes 12/2001, de 2 de julio, de Infancia y Adolescencia de Aragón, y 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, o cualesquiera otras normas de rango legal que la hayan modificado.

II. JURISPRUDENCIA

A) TRIBUNAL SUPREMO

En este informe se incluyen dos sentencias del Tribunal Supremo que afectan a la Comunidad Autónoma de Aragón o a alguno de sus municipios. En ambos casos, analizan el urbanismo desde la vertiente puramente tributaria. En el primer supuesto se examina una sentencia que discute acerca de la cuál es la normativa aplicable a la permuta de aprovechamientos urbanísticos futuros, la relativa al Impuesto sobre el Valor Añadido o la del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales

y Actos Jurídicos Documentados. En segundo lugar, se estudia una sentencia del Tribunal Supremo sobre la Ponencia de Valores Total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Zaragoza, su contenido, objeto de impugnación, etc.

- **Sentencia 1318/2021, de 10 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo que desestima un recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Aragón, y fija doctrina sobre la sujeción a IVA de la transmisión por cualquier título, por parte de un Ayuntamiento, de derechos de aprovechamiento urbanístico.** (Roj: STS 4279/2021)

Con el fin de contextualizar el asunto, los hechos relevantes que concurren son los siguientes:

1. Convenio de colaboración. En 2004 el Ayuntamiento de Zaragoza y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (Ibercaja) suscribieron un Convenio de Colaboración con el fin de impulsar las actuaciones necesarias para posibilitar la obtención, por parte del municipio, de los suelos integrantes del meandro de Ranillas en los que se ubicaría la Exposición Internacional 2008, Agua y Desarrollo Sostenible, para el supuesto de que Zaragoza resultase ser la ciudad elegida para la realización de dicho evento.

Consecuencia del convenio, el Ayuntamiento de Zaragoza cedió, a favor de una sociedad participada de Ibercaja, su posición jurídica en los contratos de opción de compra, formalizados antes de la firma del citado Convenio con los por entonces propietarios de los suelos del meandro de Ranillas. La sociedad asumió el conjunto de derechos y obligaciones señalados en dichos documentos, subrogándose en la posición jurídica derivada de los mismos, y comprometiéndose ante el Ayuntamiento de Zaragoza, una vez fuera ejercitada la opción de compra y adquiridos los terrenos, a transmitirlos al municipio de Zaragoza debidamente escriturados, con antelación a final de 2004, recibiendo, en contraprestación a esa transmisión y en concepto de permuta, aprovechamientos urbanísticos libres de toda carga, incluso urbanísticas, correspondientes a suelos con uso dominante de vivienda protegida del sector 89/3 de suelo urbanizable no delimitado (Arco Sur), atribuidos al Ayuntamiento en virtud de cesión obligatoria del 10% de los citados aprovechamientos y del Convenio de gestión urbanística suscrito en fecha 22 de abril de 2002, al amparo de lo previsto en el art. 84 de la LUA 1999, con diversos propietarios del Sector 89/3; aprovechamientos cuantificados en suelo para construir 7.095 viviendas protegidas, con una edificabilidad media de 105 m² construibles por vivienda, y una superficie edificable de unos 24.500 m² para otros usos (comercial, oficinas, etc.).

2. Permuta de terrenos. Adquiridos los suelos, la sociedad transmitió al Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el otorgamiento de escritura pública de permuta, 95 fincas rústicas clasificadas como suelo no urbanizable en el meandro de Ranillas.

A su vez, el Ayuntamiento de Zaragoza transmitió a la sociedad los aprovechamientos urbanísticos referidos en el párrafo anterior, si bien la escritura estipula que la efectiva entrega de los terrenos, en los que se materializarían los aprovechamientos permutados, quedaba sujeta a la aprobación del Proyecto de Reparcelación del sector 89/3, sin que, en ningún caso, pudiera realizarse en un plazo superior al de tres años desde la firma del convenio. En la escritura de permuta el Ayuntamiento se comprometió a notificar a la Asociación de propietarios del Sector 89/3, a fin de que, en las entregas de terrenos a que diera lugar la reparcelación, la JC atribuyera a la sociedad lo que le correspondía en virtud del acuerdo. Ambas partes aceptaron como valor cierto de los bienes que se permutaron respectivamente, el de 66.320.357,41 euros.

3. Autoliquidación del impuesto AJD. Presentada por la sociedad autoliquidación derivada de la escritura de permuta por el concepto de AJD del ITP y AJD, sin ingreso de cantidad alguna por entender que se trataba de una operación exenta, la D. G. de Tributos del Gobierno de Aragón inició un procedimiento inspector, que tras diversas vicisitudes concluyó en un acuerdo de liquidación, de junio de 2010, notificado a la sociedad, por importe de 6.064.565,14 euros (4.642.425,02 euros de cuota tributaria, más 1.422,140,12 euros de intereses de demora), por entender que la entrega de aprovechamientos urbanísticos se equipara a una entrega de terrenos urbanizados, realizada por los propietarios del suelo (que no por el Ayuntamiento) a favor de la sociedad y, por tanto, es una entrega sujeta y no exenta de IVA. No obstante, el acuerdo de liquidación reconocía la imposibilidad de afirmar que no existiera transmisión alguna por parte del Ayuntamiento en favor de la sociedad, puesto que dicha transmisión se pactó precisamente como contraprestación o pago de las parcelas ubicadas en la partida de Ranillas, que dicha sociedad entregaba, mediante ese mismo acto, al Ayuntamiento. El acuerdo de liquidación concluyó que se trataba de una transmisión de derechos patrimoniales, económicamente valiables y de naturaleza onerosa, que no estaba sujeta al IVA, por haber sido realizada al margen de la actividad empresarial del Ayuntamiento, en el ejercicio de potestades y prerrogativas públicas y, por tanto, se encontraba sujeta al concepto de Transmisiones Patrimoniales Onerosas del ITP y AJD. Interpuesta reclamación económico-administrativa ante el TEARA, este estima el recurso y anula la liquidación, que confirma el TEAC al desestimar el recurso de alzada interpuesto por el D. G. de Tributos.

4. Interposición de recurso contencioso-administrativo. La Sección 2.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón concluyó que lo esencial en la operación diseñada es que la sociedad nunca adquiriría terrenos no urbanizados.

Lo que aclara el recurso de casación es si la permuta está sujeta a IVA o a la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del ITP y AJD. La regla general

es la incompatibilidad entre ambos impuestos, ex art. 4. Cuatro de la LIVA, que dispone que las operaciones sujetas al IVA no estarán sujetas al concepto TPO del ITP y AJD; sin perjuicio de tener excepciones en el caso de determinadas operaciones inmobiliarias.

Más importante que la exclusión entre ambos tributos, lo que se pretende dilucidar es si el hecho de que uno de los contratantes sea un ente público determina que, cuando lo que transmite son derechos de aprovechamiento aún no materializados, la operación está sujeta o no al IVA en la medida en que resulta controvertido que, en ese supuesto, la transmisión se realiza en el ejercicio de una actividad empresarial.

Después de analizar la pretensión de ambas partes, y sentado que nos encontramos ante una permuta, porque se producen dos entregas de bienes (una, la entrega de 95 fincas rústicas clasificadas como SNU al Ayuntamiento de Zaragoza; y otra, la entrega por el Ayuntamiento de Zaragoza a la sociedad de los aprovechamientos urbanísticos (de la que deriva la resolución impugnada), el TS en el fundamento jurídico tercero analiza la jurisprudencia del TJUE, en concreto la sentencia de 25 de febrero de 2021 Gmina Wrocław, C-604/19, y aclara que:

1. El concepto de entrega de bienes utilizado por la Directiva del IVA no se refiere a la transmisión de la propiedad sino a toda operación de transmisión de un bien corporal efectuada por una parte que faculte a otra para disponer de hecho del bien como si fuera su propietario.

2. Estas entregas de bienes tienen que ser onerosas para estar sujetas al IVA.

3. A los efectos de aclarar qué se entiende por empresario o profesional, el TS se remite a la sentencia del TJUE mencionada, que analiza los conceptos de actividad económica y explotación, y reconoce, además, que para que pueda aplicarse la regla de no sujeción, deben reunirse acumulativamente dos requisitos: a) el ejercicio de las actividades en cuestión por parte de un organismo de Derecho público y, b) que este actúe en su condición de autoridad pública.

4. El TS, en interpretación conjunta de los arts. 5 y 7 LIVA, y los artículos correspondientes de la “Sexta Directiva” y de la “Directiva del IVA”, concluye que la transmisión de los derechos urbanísticos constituye una actividad empresarial, en tanto supone una intervención en la producción y distribución de bienes en el mercado inmobiliario, independientemente de los fines perseguidos.

La transmisión de los derechos de aprovechamientos urbanísticos, adquiridos por aplicación de la legislación urbanística, vistas las circunstancias que rodearon la permuta, revela que no se produjo en el ejercicio de prerrogativas públicas del Ayuntamiento, de tal manera que no estamos ante un supuesto de no sujeción. En la medida en que los derechos urbanísticos reconocidos por el Ayuntamiento son libres de cargas urbanísticas, en los que se ha completado la urbanización a

costa de terceros, la posterior transmisión de los derechos sobre los mismos estará sujeta y no exenta al IVA, por ser terrenos edificables. Además, añade el TS que el devengo se ha producido en el momento de perfección de la permuta, cuando los aprovechamientos urbanísticos se transmitieron a la sociedad.

Así las cosas, el TS fija como doctrina que: *“constituye el hecho imponible del IVA la transmisión por un Ayuntamiento –por permuta o por cualquier otro título jurídico oneroso– de derechos de aprovechamientos urbanísticos que, en virtud de cesiones obligatorias y gratuitas que la legislación urbanística establece, habrán de derivarse en favor de esa Administración, aunque estos aprovechamientos urbanísticos no se hayan materializado en bienes inmuebles concretos al tiempo de la cesión”*.

Amparándose en esta doctrina fijada, el TS concluye en el fundamento jurídico cuarto que, en el caso concreto examinado: *“se sujeta al Impuesto de transmisiones Patrimoniales (por no estar sujeta al IVA) la transmisión por un Ayuntamiento –por permuta o por cualquier otro título jurídico oneroso– de aprovechamientos urbanísticos futuros que, en virtud de las cesiones obligatorias y gratuitas que la legislación urbanística establece, habrán de derivarse en favor de esa Administración; aprovechamientos urbanísticos que, en consecuencia, no se habían materializado aún al tiempo de la cesión ni, por tanto, habían ingresado en el patrimonio del Ayuntamiento”*.

Por lo tanto, el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia del TSJA y anula la liquidación por concepto de transmisiones patrimoniales onerosas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

- **Sentencia 1460/2021, de 13 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo que estima un recurso de casación interpuesto contra una sentencia de la Audiencia Nacional, y fija criterios interpretativos sobre la configuración del valor catastral de un inmueble.** (Roj: STS 4664/2021)

El objeto del recurso de casación es la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en fecha 28 de enero de 2019, que estimó parcialmente el recurso promovido contra la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central, desestimatoria de la reclamación económico-administrativa interpuesta contra la previa resolución de la Directora General del Catastro, de 16 de mayo de 2012, por la que se aprobó la Ponencia de Valores Total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Zaragoza.

Contra la resolución de aprobación de la ponencia de valores se interpone reclamación económico-administrativa, que fue desestimada porque el TEAC entendió que se discrepaba de los valores de repercusión atribuidos por la ponencia,

pero no justificaba que los métodos utilizados por la Administración fuesen incorrectos o incurriesen en error.

La AN, al conocer del recurso contencioso administrativo, estima la falta de motivación de la Ponencia de Valores, que ha supuesto la atribución al bien del litigio de un valor de repercusión de calle muy superior al valor de repercusión asignado al polígono en el que se ha incluido la vivienda e, incluso, muy superior a la zona de valor de la calle colindante. Estima parcialmente el recurso contencioso y deja sin efecto la inclusión del inmueble de la recurrente en la zona de valor R18A del polígono 1 por falta de motivación y ordena la retroacción de las actuaciones administrativas a fin de justificar la concurrencia de las circunstancias recogidas en la Norma 8.2 del R. D. 1020/1993, de 25 de junio.

La Abogacía del Estado interpone recurso de casación al entender que no es necesario que la Ponencia de Valores, en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, especifique los motivos que han llevado a incluir cada uno de los inmuebles en una determinada zona, ya que esa motivación debe figurar en cada una de las notificaciones de la asignación individual del valor catastral. Considera que la sentencia de la Audiencia Nacional contradice la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que fija los límites de la impugnación de los actos de aprobación de la Ponencia de Valores y de los actos de asignación individual del valor catastral. Entiende, reiterando la doctrina del TS, que no podrán exigirse a la Ponencia de Valores, mayores concreciones que las que permite el artículo 25.1 del TRLCI. El defecto de motivación a que se refiere la sentencia impugnada debe ser examinado desde esa perspectiva genérica de la Ponencia. Añade la Abogacía que no existe disposición legal o reglamentaria alguna que establezca que en las ponencias deban justificarse las cuantías asignadas a cada zona de valor (valor de repercusión de calle, en este caso).

El fundamento tercero de la STS establece el criterio interpretativo de la Sala con respecto a la cuestión con interés casacional. A tal fin, transcribe la Norma 8, del RD 1020/1993, que determina el expresado VRC (valor de repercusión de la calle) definiendo los valores en polígono (valor de repercusión básico en polígono y valor unitario básico en polígono), los valores en calle (valor de repercusión en calle y valor unitario en calle) y los valores en parcela (valor de repercusión en parcela y valor unitario en parcela). Remite a una sentencia del TS de 12 de febrero de 2013 y concluye que:

1. El R. D. Legislativo 1/2004 establece dos momentos en la determinación del valor catastral: el primero, constituido por la Ponencia de Valores, y el segundo, por la determinación específica del concreto valor catastral, tal y como se deduce del art. 24.1.

2. Son dos momentos preclusivos y separables que permiten su impugnación autónoma (art. 27.4).
3. La impugnación separada permite acotarla exclusivamente en lo referente al contenido que cada mecanismo debe expresar de acuerdo con la Ley, sin que sea posible trasvasar a un instrumento anterior lo que es propio del posterior.
4. La Ponencia de Valores es un instrumento en el que se hacen formulaciones generales sobre criterios, elementos y módulos que han de tenerse en cuenta para llevar a cabo la determinación del valor catastral de cada uno de los bienes que se encuentran en su territorio de aplicación (art. 25.1 LCI). Es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad.
5. El valor catastral de cada bien que se encuentre en el territorio de la Ponencia responde a criterios más concretos y específicos, determinados en el art. 23 LCI, que son:
 - a) localización del inmueble, circunstancias urbanísticas que afecten al suelo y su aptitud para la producción;
 - b) coste de ejecución material de las construcciones, los beneficios de la contrata, honorarios profesionales y tributos que gravan la construcción, el uso, la calidad y la antigüedad edificatoria, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las edificaciones;
 - c) gastos de producción y beneficios de la actividad empresarial de promoción, o los factores que correspondan en los supuestos de inexistencia de la citada promoción;
 - d) circunstancias y valores de mercado; y
 - e) cualquier otro factor relevante que reglamentariamente se determine.

La doctrina que fija el TS a este respecto es la siguiente:

“No es obligado que las Ponencias de Valores motiven las circunstancias concretas que conducen a la asignación a cada zona de valor, en este caso, el valor de repercusión de cada calle del municipio, destinado ser aplicado a la vivienda de un particular. Es cuando se individualiza cada valor catastral, y se notifica al interesado, cuando este puede valorar los posibles defectos o vicios de la Ponencia de Valores, por lo que no existe impedimento para que, al hilo de la fijación y notificación del valor catastral, se extienda la impugnación aquellos aspectos de la Ponencia de Valores defectuosos, como una supuesta falta de motivación en las cuantías asignadas a cada zona de valor, en este caso del valor de repercusión de calle, en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral.”

La doctrina que fijamos es la siguiente: no es preciso que la ponencia de valores exprese cuáles son las concretas circunstancias que han llevado a la atribución de un

determinado valor catastral. Esta motivación específica debe realizarse en el acto de asignación individual de valor catastral”.

Tomando en consideración esta doctrina, estima el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado respecto a la impugnación de la ponencia de valores total de los bienes inmuebles urbanos del municipio de Zaragoza y desestima el recurso promovido contra la resolución del TEAC.

A) TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

En el análisis de las sentencias dictadas por el TSJ de Aragón se incluyen supuestos de interés que pueden servir de ejemplo para su traslado a la práctica administrativa. Se han tenido en cuenta asuntos tales como el límite del deber de conservación de inmuebles y la prohibición de demolición en caso de declaración de ruina de un edificio catalogado; valoración catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana; la doble imposición y distinción entre tasas por tramitación de licencias urbanísticas y tasa por expedición de documentos; y la toma en consideración del incremento o disminución del valor de un bien a efectos de la liquidación del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. También se añade una sentencia que analiza una modificación aislada de planeamiento general que, al valorar un número importante de alegaciones, resulta un supuesto de gran interés didáctico.

- **Sentencia 3/2021, de 5 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del TSJ de Aragón, que estima parcialmente un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA n.º 1 de Zaragoza, que, a su vez, desestimó el RCA deducido contra una orden de ejecución de determinadas actuaciones en un edificio desocupado de interés arquitectónico.** (Roj: STSJ AR 4/2021)

El acto objeto del recurso trata de una orden de ejecución de obras de rehabilitación, algunas de ellas inmediatas debido al estado del edificio, a realizar en el plazo de dos meses, después de una denuncia de la Policía Local, que consideró que el edificio no reunía condiciones básicas de seguridad, observando graves defectos en el techo de la edificación. En la tramitación del expediente se concluyó que concurría causa para iniciar el procedimiento de declaración de ruina, sin perjuicio de que debiera tramitarse la correspondiente orden de ejecución, con el fin de evitar situación de peligro para terceros.

Desestimado el recurso de reposición, la interposición del recurso contencioso-administrativo se fundó en los argumentos siguientes:

1. Falta de competencia de la arquitecta técnica municipal para la emisión del informe técnico que sirve de base para la orden de ejecución, que la sentencia

de instancia desestima porque dicho informe establece las condiciones mínimas a las que debe ajustarse el proyecto y valora incluso los costes de la redacción de un proyecto por un profesional y, en consecuencia, no trata de suplir el proyecto técnico. La arquitecta técnica tiene competencia para informar sobre la situación y estado de conservación del edificio y determinar las obras para mantenerlos en las condiciones adecuadas.

2. Concurrencia de causa de declaración de ruina del edificio, que la arquitecta municipal niega. El perito de designación judicial afirma que concurre causa para la declaración de ruina, en aplicación del art. 261.2. a) del TRLUA, porque las obras ordenadas con cargo a los propietarios deben estar siempre dentro de los límites del deber de conservación del edificio (el 50 % del valor de un edificio o construcción de nueva planta con similares características e igual superficie útil que la existente, excluido el valor del suelo).

El edificio tiene unas características especiales, es de interés arquitectónico y se encuentra en mal estado. Está incluido en el Catálogo de Bienes Culturales, dentro del Suelo no Urbanizable, del Texto Refundido del PGOU de La Almunia de Doña Godina (artículo 4.23 de las NN UU), y se describe: *“curiosa edificación del siglo XVIII del más puro estilo Neoclásico, con acceso en atrio con columnas dóricas y proporciones clásicas con dinteles decorados en sus huecos”*. Este grado de protección es un nivel intermedio que se corresponde con los edificios con un: *“notable valor tipológico, constructivo, formal o estilístico como elementos representativos de los modos de construcción, distribución, composición y ornamentación de determinados periodos históricos”*. Pese a ello, la edificación ha estado desocupada, apreciándose un estado de dejadez en su mantenimiento.

El perito judicial informa que el edificio se encuentra en un estado deficiente en cuanto a la estabilidad de algunos de sus elementos estructurales y no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad. Añade que: *“según los valores a proteger, estaríamos en el supuesto c) donde la parte del edificio a proteger sería la fachada (incluida la decoración con dintel del hueco de acceso) donde las obras permitidas serían las de restauración de la fachada con proyecto del conjunto. Para dicha restauración se deberán cumplir todas las condiciones de intervención que afectan a la edificación, especialmente el punto 5, es decir, se mantendrá una relación adecuada entre la nueva obra y la fachada conservada, lo que exigirá, además de las condiciones que en cada caso pueda imponer, motivadamente, la Comisión municipal de Patrimonio Histórico-Artístico: reconstrucción de los forjados en las mismas cotas, reconstrucción del faldón de la cubierta vertiente hacia la fachada con la misma cota de alero que tuviera la solución original, y compartimentación interior que en sus encuentros con la fachada se adecue a la distribución de sus vanos, todo ello en los términos específicos que marca dicho punto”*.

Una vez determinado el estado y características del inmueble, la sentencia de instancia remite al art. 245 TRLUA, regulador del deber de conservación; circunstancia esta que cuestiona la parte recurrente por cuanto las obras objeto de la orden de intervención superan el límite legal del deber de conservación. La sentencia reconoce que el coste de las obras apuntado por la propiedad no está justificado y que el PG no permite la demolición de los edificios que cuenten con un interés arquitectónico, sino únicamente la rehabilitación.

El recurso contencioso administrativo fue desestimado y contra la sentencia de instancia se interpuso recurso de apelación, fundado en los argumentos siguientes:

1. Protección inferior al de inmuebles de carácter monumental, que puede ser global, o parcial, afectando a algunos de sus elementos, como fachada u ornamentación y en el que no se concreta qué es lo que se debe proteger y en qué medida.
2. Falta de competencia de la arquitecta técnica municipal para informar.
3. Concurrencia de causas objetivas de ruina económica.
4. En atención a la catalogación establecida en el PG tiene una protección ambiental, solo de fachadas, por lo que no es obligación del recurrente la rehabilitación total del mismo tal y como se le impone en las resoluciones recurridas.

El TSJA analiza en el primer fundamento de derecho la competencia de la arquitecta técnica para emitir el informe que consta en las actuaciones, y aclara que el arquitecto técnico municipal o comarcal está capacitado para emitir informes en el ámbito de su competencia y formación sin que sea necesario que tenga la titulación adecuada para firmar el proyecto sometido a informe. No puede elaborar un proyecto de edificación de un bloque de viviendas, pero sí tiene competencia para informar a la Corporación Local si el proyecto se ajusta a lo previsto en el planeamiento aprobado por el Municipio y si cumple lo ordenado en relación con alturas, volúmenes, etc. En el presente caso, el informe cuestionado no hace referencia a competencias ajenas al arquitecto técnico, ya que se refiere a valoraciones de las obras precisas para dictar una orden de ejecución, supuesto ajeno al que se hace referencia en la sentencia citada en el recurso de apelación del Juzgado de lo Contencioso n.º 2 de Zaragoza.

El fundamento segundo de la sentencia de apelación analiza la eventual situación de ruina del edificio. Reconoce que el art. 257 del TRLUA prevé una opción; si los propietarios interesados en los expedientes de las órdenes de ejecución consideran que las obras y actuaciones que el municipio ordena exceden del límite de su deber de conservación, pueden solicitar las subvenciones establecidas en el artículo anterior o la previa declaración del estado de ruina de las edificaciones,

como ha ocurrido en este caso. Además, el art. 254.3 TRLUA dispone que el deber de los propietarios de edificios alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.

Concluye que uno de los límites de la orden de ejecución puede ser la declaración de ruina, declaración que, en este caso, viene matizada por la catalogación del inmueble como de interés arquitectónico.

A este respecto, el art. 261.6 del TRLUA dispone que el propietario de construcciones o edificaciones declaradas en ruina deberá adoptar medidas urgentes o proceder a la demolición, salvo que se trate de una construcción o edificación sujeta a algún régimen de protección integral por el planeamiento o la legislación de patrimonio cultural, o decida proceder a su rehabilitación. En los edificios o construcciones catalogados o protegidos podrá ordenarse la conservación de determinados elementos arquitectónicos, en los términos de la protección acordada, adoptando las medidas técnicas necesarias para su preservación. En caso de que, por estar el edificio sujeto a protección integral y no proceder su descatalogación, no sea jurídicamente posible autorizar la demolición, el municipio podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación. De no alcanzarse acuerdo, el municipio debe optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, asumiendo los costes que superen el deber de conservación o, en los casos en los que el propietario haya incumplido su deber de conservación, proceder a la expropiación o a la sustitución del propietario mediante la aplicación del régimen de ejecución forzosa previsto en esta Ley.

Como en este supuesto no se contempla la protección integral del bien no son indiferentes las medidas u órdenes de ejecución dictadas. Por esta razón, el TSJA disiente de la sentencia de instancia al dictaminar que no está prohibida la demolición del edificio, sino solamente la de aquellas partes del edificio que, por estar protegidas, deben rehabilitarse. Podrá procederse a la demolición del resto del edificio si se presenta un proyecto del conjunto. El TSJA considera que se ha tratado al edificio de igual manera que si tuviese una protección global. En este sentido, dice: *“(...) si las obras de ejecución obligan a rehabilitar el edificio en su totalidad, impidiendo por la propiedad la realización de un proyecto del conjunto distinto del exigido, se está obligando a proteger una edificación, más allá de lo que impone el planeamiento, recogido en el Catálogo.*

Dicho de otra manera, si el edificio está en situación de ruina, puede presentarse un proyecto de rehabilitación de las partes protegidas y un proyecto de conjunto que no

respete las partes ahora de obligada rehabilitación, al no estar protegidas. Con ello la decisión puede convertirse en desproporcionada y por ello en disconforme a derecho”.

Para discernir si estamos en presencia o no de una situación de ruina, hay que atender a dos criterios: a) el valor de construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o de dimensiones equivalentes, b) y realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable. El objeto de valoración es una edificación susceptible de ser utilizada para el fin para el que se construyó.

En el caso objeto del recurso no se menciona en ningún momento el uso agropecuario, sino el uso de vivienda. Por ello, la valoración efectuada de ese edificio debe ser uso de vivienda autorizable.

En situaciones como la presente, una finca de recreo o auxiliar a explotación agrícola del siglo XVIII que no se ha adecuado a un uso actual de vivienda, se reduce el límite de la obligación, por lo que la declaración de ruina es menos exigente. Para evitar una demolición están las medidas de protección de bienes catalogados, que aquí han sido adoptadas por el municipio en su Catálogo.

El TSJA estima el recurso de apelación motivado por la imposición de una serie de obras de rehabilitación que no solo exceden del límite del contenido normal del deber de conservación, sino que imponen una rehabilitación total del edificio, sin amparo en el Catálogo. La orden de ejecución impone dos tipos de obras, unas inmediatas debido al estado del edificio destinadas a evitar daños a terceros, que debe realizar la propiedad en el plazo de dos meses, y otras de rehabilitación de la edificación, cuyo proyecto debe presentarse en el plazo de cuatro meses y ejecutarse en otros cinco meses. La sentencia confirma que las obras inmediatas están adoptadas para evitar daños a terceros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 261.6 a) del TRLUA. Sin embargo, anula las referidas a las obras de rehabilitación porque no van encaminadas a proteger las partes catalogadas del edificio.

En consecuencia, estima parcialmente el recurso de apelación, revoca la sentencia apelada parcialmente y estima en parte el recurso contencioso administrativo.

- **Sentencia 18/2021, de 25 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del TSJ de Aragón, que desestima un recurso de contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Huesca de aprobación definitiva parcial de una modificación aislada de PGOU de Sallent de Gállego. (Roj: STSJ AR 132/2021)**

El acuerdo recurrido aprobó definitivamente de forma parcial los apartados 2 y 7 de la modificación del planeamiento general, relativos, respectivamente, a una unidad de ejecución de SUNC y a las normas urbanísticas del núcleo de Formigal.

El mismo acuerdo suspende la aprobación definitiva de los apartados 1, 4, 5 y 6 relativos al nuevo ámbito planteado para el sector Estacho-Lanuza, en tanto no se subsanen o aclaren diversas cuestiones.

Interpone el recurso contencioso una asociación ecologista alegando, falta de motivación, incorrecta clasificación del suelo como suelo urbano no consolidado, existencia de riesgos relativos a la estabilidad de los terrenos, vulneración de la obligación de justificar la sostenibilidad económica, falta de informes obligatorios y ausencia de contenido y documentación legalmente exigible y de proceso de participación ciudadana,

Merece detenerse en el análisis de este tipo de recursos porque la amplitud de su objeto, permite tener referencia doctrinal a la hora de resolver cuestiones sobre urbanismo y ordenación del territorio. En definitiva, son sentencias de alto contenido didáctico.

A partir del fundamento de derecho quinto el TSJA va analizando uno a uno los argumentos vertidos por la asociación recurrente:

1. En primer lugar, aclara que, aunque es cierto que el órgano autonómico no puede denegar si no es por estrictos motivos de legalidad o por circunstancias de carácter supramunicipal, también permite analizar cuestiones que, plasmadas en la aprobación provisional municipal, no pudieron impugnarse de modo independiente y exclusivo frente al municipio.

2. Incumplimiento de elementos formales. El recurso enumera la ausencia de hasta once informes preceptivos y vinculantes, tales como los relativos a afecciones de planeamiento a los bienes de dominio público competencia del Estado; sobre infraestructuras de transporte y distribución de energía eléctrica; sobre las infraestructuras de transporte de hidrocarburos; el relativo a las infraestructuras de transporte de gas natural; el de la Confederación Hidrográfica del Ebro; el de las afecciones a terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los planes hidrológicos de cuenca o en el plan hidrológico nacional cuencas intercomunitarias; sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas; el relativo a instalaciones y terrenos incluidos en zonas de interés para la defensa nacional; el informe sobre tramos de líneas ferroviarias, elementos de infraestructura ferroviaria o sus zonas de servicio; sobre carreteras estatales o sus elementos funcionales; el relativo a aeropuertos de interés general o espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas; sobre afecciones a bienes de interés cultural titularidad del estado o parte del patrimonio nacional.

Sobre este particular, la sentencia del TSJA deja claro que la solicitud de informes debe guardar una mínima relación con el contenido de las modificaciones introducidas en el planeamiento general y también deben motivarse las razones por las que se consideran necesarios. El TSJA denuncia que:

“se ha apelado a todo tipo de posible informe que pudiera imaginarse en una actuación urbanística, siendo curioso, por ejemplo, que se haga referencia a las infraestructuras ferroviarias, cuando jamás ha habido ninguna línea de tren (la más cercana es la del Canfranc) ni intención de ubicarla. Algo parecido cabe decir de los de interés para la defensa nacional, BIC, etc. Lo mismo cabe decir del informe de Impacto de Género, pues ni se incluiría en el art. 19 de la LO 3/2007 de 22-3, ni se incluyó procedimiento de elaboración de reglamentos de los artículos 47 y ss. de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (solo se prevé para los proyectos de ley en el artículo 37.3 de dicha Ley). Es más, no tiene conexión alguna con el hecho de que se aprueba una UE-1 para construir 66 viviendas, ni la parte ha intentado siquiera argumentarla”.

3. Ausencia de Evaluación Ambiental Estratégica. También desestima esta alegación por cuanto el INAGA ya informó que no era preceptiva evaluación ambiental estratégica ordinaria, porque la modificación aislada afectaba a unos terrenos parcialmente urbanizados y no suponían afecciones a valores naturales de la zona o a hábitats de interés comunitario. Sí exigió un estudio de detalle de los riesgos geomorfológicos en el entorno.

4. Ausencia del informe del secretario. Sobre este particular, en un análisis conjunto del el art. 173 RD 2568/1986 de 28 de noviembre, ROFRJCL, el artículo 54.1 b) del RDLeg. 781/1986 de 18 de abril, TRRL y artículo 47.2 ll ley 7/1985 de 2 de abril, LRBRL, considera que las modificaciones de planeamiento general, al seguir el procedimiento de tramitación previsto para los planes parciales de iniciativa municipal, no requiere aprobación del Pleno y, por lo tanto, al no exigir una mayoría cualificada, tampoco es preceptivo el informe del secretario municipal; todo ello según se desprende de los artículos 85 y 57 TRLUA. Es más, añade el TSJA: *“(…) y el que se exija informe técnico y pronunciamiento del Pleno sobre las alegaciones no supone ni que el informe técnico deba ser emitido por el secretario ni que el pronunciamiento del Pleno deba ser por mayoría absoluta.*

Es cierto que en este caso se avocó y se resolvió por el Pleno, pero la ley impone aquello cuando sea obligatoria una mayoría especial del Pleno, no cuando, no siendo obligatoria, el Pleno se pronuncie”. Ausencia de informe que por sí sola no supone causa de nulidad si no implica prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido.

5. Ausencia de informe de sostenibilidad y viabilidad económica. Haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo a este respecto, el TSJA explica que:

“(…) el informe de sostenibilidad económica no está destinado a valorar el mayor o menor interés económico, o la viabilidad económica del PGOU, sino la viabilidad económica para la Hacienda Municipal, en cuanto un desarrollo urbanístico implica para un Ayuntamiento la necesidad de establecer o ampliar servicios de transporte, asumir infraestructuras de agua, luz, vialidad, ubicar colegios u otro tipo de servicios sociales,

mantener parques, etc. En definitiva, responde a un mandato con la finalidad de lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, por ello, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos”.

Distingue el estudio económico de un plan y la memoria de sostenibilidad económica, que tienen distinto objeto, como ya ha advertido el TS:

“que el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística”.

El TSJA concluye que en este caso no era necesario el informe de sostenibilidad porque la modificación del PGOU reducía el ámbito de urbanización y no solo no aumentan los gastos, sino que se reducen.

6. Omisión de los procedimientos de participación ciudadana, alegación que carece de fundamento por cuando la modificación de PGOU fue sometida al trámite de información pública.

7. También se rechaza la falta de motivación de la modificación aislada n.º 13 ya que la delimitación de suelo urbano no consolidado, extraído de un ámbito de suelo urbanizable no sectorizado, se funda en que:

“cerrará el crecimiento del núcleo urbano por la parte Sur, y supondrá la continuidad natural de la Urbanización”, además, “el cambio de ubicación de las edificaciones a la zona sur del núcleo de Formigal supone redefinir el carácter de este frente, muy visible desde cualquier acceso, y su relación con el resto del espacio urbano. En particular, se ha hecho especial hincapié en las características del espacio urbano resultante y su complementariedad con otros, que, con mayor o menor acierto, está funcionando adecuadamente”.

Reconoce que la delimitación de la UE-1 de SUNC no supone un incremento del número de viviendas respecto del PGOU anterior, sino que se va a producir una importante reducción, al trasladar la zona edificable al sur.

8. Inadecuación de la calificación como SUNC. Sobre esta alegación, después de estudiar el artículo 12 del TRLUA, afirma el TSJA que la previsión de ampliación de los servicios para servir a la edificación que han de soportar no impide su consideración como SUNC. La ausencia de algún servicio o la deficiencia de ellos

impide que un suelo urbano pueda calificarse como consolidado, pero el hecho de que el ámbito de ampliación requiera refuerzo o ampliación de dichos servicios es una razón para su calificación como no consolidado y, a modo de ejemplo, pone de manifiesto el contrasentido del argumento de la asociación recurrente:

“(...) cualquier Suelo claramente urbano que fuera a ser modificado, por ejemplo zona de casas individuales con jardín o huerto que pasará a ser de viviendas en apartamentos por medio de una UE, no podría considerarse urbano, pues, obviamente, los servicios no estarán adaptados a las necesidades de la nueva edificación”. Ratifica la adecuación de la clasificación como SUNC.

9. Procedencia de clasificación como SNUE por la precariedad de la estabilidad de los terrenos. A este respecto, el fundamento jurídico octavo de la sentencia analiza los riesgos geotécnicos del terreno, compara informes periciales de parte y, aun reconociendo que el terreno no es el mejor de los posibles, finaliza diciendo que:

“el paleodeslizamiento, que afecta a todo Formigal, no está hoy activo, y si bien no puede descartarse con absoluta y total certeza algún tipo de deslizamiento profundo, ello no es diferente del conjunto de la Urbanización de Formigal, ni es previsible que, de ocurrir, suceda en unos cientos de años, por lo que, con las adecuadas técnicas constructivas, puede urbanizarse dicho sector”.

Reconoce la sentencia que la actora ha alertado de unos posibles riesgos, que no son muy diferentes de los del resto de la Urbanización o, al menos, no lo ha acreditado; razón por la cual la sentencia reconoce que un deber de adecuar la construcción a la situación geológica.

Basándose en todos estos argumentos, desestima la pretensión de declarar el sector como Suelo No Urbanizable Especial y con ello desestima el recurso contencioso administrativo en su totalidad.

- **Sentencia 30/2021, de 8 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del TSJ de Aragón, que desestima un recurso de contencioso administrativo interpuesto contra una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón que desestima la reclamación económico-administrativa interpuesta contra una resolución de la Gerencia Territorial del Catastro de Huesca.** (Roj: STSJ AR 157/2021)

La recurrente alegó ante la Gerencia Territorial del Catastro de Huesca sobre el establecimiento del valor catastral de un inmueble de su propiedad ubicado en el municipio de Lalueza que, según sus manifestaciones, es de naturaleza rústica, tierra arable, por lo que considera que existe un error en la calificación como urbano. Acompaña un informe municipal sobre la situación urbanística del bien.

El referido informe indica que el PGOU clasifica el suelo como suelo urbano consolidado con la calificación de residencial extensivo, prevé una calle atravesan-

do la parcela, aunque a fecha de la emisión del informe no se haya iniciado trámite alguno para su ejecución, que pese a disponer de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro eléctrico y alumbrado público, la no ejecución del vial impide que el interior de la parcela tenga dichos servicios. Concluye que:

“aunque la parcela de referencia está clasificada como suelo urbano consolidado, actualmente todavía no cuenta con el mencionado vial ni con los servicios de alumbrado público, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro eléctrico a incluir en la urbanización de la calle. El punto de acceso más cercano a dichos servicios se encuentra actualmente en el PASEO”.

La Gerencia Territorial del Catastro de Huesca revisa la valoración, aplica un coeficiente minorado correspondiente a suelos en situación especial de carácter extrínseco, por la previsión de ejecutar un vial en el interior y procede a una nueva valoración catastral, pero manteniendo el carácter urbano y no rústico.

La recurrente insiste en el cambio de valoración de suelo urbano a rústico, alegando que existe una falta de motivación porque no se ha dado respuesta fundamentada a su petición y reiterando el contenido del informe municipal, fundando su petición en el art. 7.2 b) del T. R. de la Ley de Catastro Inmobiliario y diversas sentencias del Tribunal Supremo en las que se dice:

“no cabe sostener..., que todo el suelo urbanizable sectorizado o delimitado por el planteamiento general tiene per se la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado, y que el artículo 7 solo excluye de tal consideración al urbanizable no sectorizado sin instrumento urbanístico aprobado que establezca las determinaciones para su desarrollo”.

La abogada del Estado se opone al recurso por entender que la sentencia a la que se remite no es aplicable porque trata un supuesto de suelo urbanizable, no de suelo urbano.

El TSJA estudia los conceptos de suelo de naturaleza urbana y suelo de naturaleza rústica a efectos de determinar el valor catastral y dictamina que en el supuesto concurren los requisitos para considerar el suelo como urbano definido por art. 12 del TRLUA, que no niega el Ayuntamiento en su informe, cuya calificación es residencial extensiva, no suelo no urbanizable. Tampoco se aprecia enriquecimiento injusto porque a la valoración se ha aplicado un coeficiente de minoración, precisamente por la afección del planeamiento a la ejecución de un vial. En apoyo de esta conclusión, el TSJA menciona la sentencia del TSJ de Andalucía, Granada, Sección Segunda, de fecha 25 de febrero de 2020, que dice:

“En el caso enjuiciado, (...), la parcela de referencia, incluida en el ámbito de la UE-2-LG-B del PGOU está clasificada, no como suelo urbanizable, sino como suelo urbano no consolidado de uso residencial, por lo que su inclusión, a efectos catastrales,

en la categoría de suelo urbano no es discutible, sin que el hecho de que se encuentre en tramitación la modificación puntual del PGOU con el fin de revertir dicha parcela a la clasificación de suelo no urbanizable, afecte a la anterior conclusión, pues hasta que no se apruebe definitivamente dicha modificación por la Consejería competente, no desplegará efecto alguno, manteniendo hasta ese momento la actual clasificación urbanística, y ello a pesar de las limitaciones que se derivan de la suspensión de las determinaciones del PGOU que afectan a la parcela, en el orden urbanístico, como consecuencia de la aprobación inicial de la Modificación Puntual reseñada por parte del Ayuntamiento”.

En consecuencia, desestima el recurso contencioso administrativo y mantiene la consideración de suelo de naturaleza urbana a efectos catastrales.

- **Sentencia 127/2021, de 24 de mayo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del TSJ de Aragón, que estima parcialmente un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA n.º 1 de Huesca que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por una compañía eléctrica contra una liquidación de tasas municipales.** (Roj: STSJ AR 496/2021)

La parte apelante solicitó licencia de obras para la ejecución de un proyecto de reforma de una línea aérea y subterránea de alta tensión. De esta actuación se liquidaron tasas por licencia urbanística por importe de 1.965,78 euros, impuesto de construcciones, instalaciones y obras por importe de 21.904,36 euros, y otras dos tasas por expedición de documentos de 2.840,50 euros y 110.355,18 euros.

La empresa interpuso recurso de reposición en el que solicitaba la anulación de las tasas por expedición de documentos, por considerar que existe doble imposición. La resolución municipal reconoció duplicidad de gravamen en lo relativo a la actividad administrativa conducente a la obtención de la licencia, estimó parcialmente el recurso y anuló la tasa por licencias urbanísticas, al reconocer la especificidad del gravamen de la ordenanza reguladora de la tasa por expedición de documentos en los supuestos de obras por canalizaciones.

Recurrida en lo contencioso administrativo esta resolución, la sentencia apelada niega la existencia de duplicidad de imposición, al haber sido corregida por acuerdo municipal.

El TSJA parte del reconocimiento municipal de la duplicidad impositiva por coincidencia de hechos imposables y examina si la conclusión a la que han llegado el Ayuntamiento y el Juzgado ha sido correcta, dado que el municipio ha interpretado de preferente y específica aplicación la tasa por expedición de documentos y no la tasa de licencias urbanísticas.

Reconoce que la tasa de expedición de documentos (O. F. n.º 7) tiene por objeto la tramitación a instancia de parte de toda clase de documentos que expida

la administración, excepto en los necesarios para el cumplimiento de obligaciones fiscales, consultas tributarias, devolución de ingresos y recursos administrativos; entendiéndose que se tramita a instancia de parte cualquier documentación que haya sido provocada por el particular o redunde en su beneficio, aunque no haya mediado solicitud expresa. El hecho imponible lo constituye la actividad municipal. La cuota tributaria se determina según una tarifa que recoge la ordenanza municipal. En cambio, el hecho imponible de la tasa por licencias urbanísticas (O. F. n.º 9) lo constituye la actividad administrativa municipal desarrollada con motivo de la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

A continuación, el TSJA trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la posible existencia de duplicidad impositiva y resume que:

1. La actividad documental de las oficinas municipales no siempre puede ser origen de la aplicación de la tasa por expedición de documentos, porque: *“los expedientes burocráticos de dichas oficinas no son en sí mismos ningún servicio administrativo, por el contrario, constituyen un medio ordinario para el trabajo de una de las Administraciones Públicas, que no puede dar origen “per se” a ningún tributo”*.
2. Para que estén sujetos a tributación es preciso que los documentos expedidos constituyan una prestación autónoma y diferente.
3. En el caso del otorgamiento de una licencia de obras, el objeto de la solicitud y del expediente es la concesión de la autorización, que coincide con el servicio origen de la tasa. La expedición del documento donde se incluya la autorización no puede dar lugar a otro devengo porque incurriría en doble imposición.

En definitiva, no basta con la mera existencia del servicio para el devengo de la tasa porque esta existe en función del servicio y no al revés. La tasa no se justifica por sí misma, sino que solo tiene fundamento jurídico suficiente cuando se establece como medio de distribución del coste de servicio que es prestado por razones no recaudadas.

Concluye el TSJA que en el supuesto objeto de controversia no hay tramitación de un expediente a instancia del interesado distinto de la concesión de la licencia (servicio costeado por la tasa de licencia urbanística). La tasa de licencia urbanística es preferente a la de expedición de documentos porque colma el supuesto de hecho derivado de la tramitación correspondiente a la licencia urbanística.

En consecuencia, estima parcialmente el recurso de apelación y anula la tasa por expedición de documentos de 110.355,10 € por la instalación de una línea aérea de alta tensión de 7.074,05 metros lineales y de una sección de 381 mm².

- **Sentencia 266/2021, de 27 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Aragón, que estimó un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA n.º 1 de Huesca, estimó en recurso contencioso administrativo y anuló la liquidación del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. (Roj: STSJ AR 947/2021).**

El JCA desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una liquidación del IIVTNU efectuada por el Ayuntamiento de Jaca. Interpuesto recurso de apelación contra la sentencia de instancia, el TSJ recuerda la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo sobre el alcance de la declaración de inconstitucionalidad parcial de los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, puestos en relación con el art. 110.4 del mismo texto legal, que se declaró totalmente inconstitucional.

Los primeros son constitucionales y plenamente aplicables en todos los supuestos en los que el obligado tributario no ha logrado acreditar que la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título no ha puesto de manifiesto un incremento del valor, una capacidad económica susceptible de ser gravada.

El art. 110.4 es nulo en todo caso porque no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene, ya que impide a los sujetos pasivos acreditar la existencia de una situación inexpressiva de capacidad económica. Eliminada esa prohibición, el obligado tributario puede demostrar que el terreno no ha experimentado un aumento del valor y que no se ha producido el nacimiento de la obligación tributaria principal correspondiente al IIVTNU.

En consecuencia, demostrada la inexistencia del incremento, no procede la liquidación del impuesto. En caso contrario, debe girarse la liquidación cuantificándose la base imponible de conformidad con los apartados 1 y 2 del art. 107 TRLHL.

Atendiendo al caso concreto que nos ocupa, la mercantil apelante alega incorrecta valoración de la prueba porque entiende que la suma final de los valores de adquisición declarados es superior al precio de venta, que el informe pericial establece una minusvalía total del valor del suelo en situación de urbanizado, que redujo los metros edificables de 4000 m² a 3200 m², a consecuencia de un trasvase de edificabilidad, que los servicios técnicos municipales también determinaron que el valor de transmisión era inferior al de adquisición.

El TSJA considera que hay que analizar caso por caso la existencia de incremento o no del valor y concluye que en este supuesto la recurrente ha probado la inexistencia de incremento de valor de los inmuebles en el momento de la enajenación. Para ello, el TSJA parte del hecho indiscutido de la pérdida de edificabilidad de las parcelas, que en origen tenían 4000 m² y pasaron a 3200 m² de edificabilidad, debido al cambio de la ordenación urbanística de la manzana,

como consecuencia de la aprobación de un estudio de detalle que fijó un trasvase de edificabilidad.

El TSJA no comparte la alegación de la parte apelada, que consideraba que debía homogeneizarse la edificabilidad en los momentos de adquisición y venta, disminuyendo un 20 % el precio de compra o incrementando el de venta, y no se comparte porque: *“los terrenos poseen en cada momento un valor que no viene impuesto únicamente por el transcurso del tiempo, sino por múltiples circunstancias que lo incrementan o disminuyen”*. En definitiva, el TSJA aclara que se parte de una importante disminución de la edificabilidad que poseían las parcelas al ser adquiridas, lo que comporta una clara reducción de valor. Y todo ello pese al hecho de reconocer que:

“es cierto que existe una vinculación entre las sociedades compradora y vendedora, que comparten el mismo domicilio y tienen al menos una coincidencia parcial de socios, con dos hermanos que actúan en representación indistinta de ambas sociedades, pero no lo es menos que las fincas agrupadas tenían en la fecha de enajenación un valor afectado por un dato objetivo, la reducción de un 20 % de edificabilidad, circunstancia que confiere verosimilitud a la valoración pericial presentada por la parte recurrente con su escrito de demanda, que toma en consideración para fijar el valor en el año 2017 la edificabilidad reducida de 3200 m² ya indicada, y que concluye una minusvalía del suelo de 411.648 euros”.

Razón por la cual estima el recurso de apelación y anula la liquidación.

Sentencias de contenido similar a esta última son la n.º 214/2021, de 20 de septiembre, de la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Aragón, que desestimó un recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra una sentencia del JCA n.º 4 de Zaragoza, que anuló una actuación administrativa y acordó la devolución de los ingresos indebidamente abonados. (Roj: STSJ AR 839/2021) y la n.º 231/2021, de 29 de septiembre, de la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Aragón, que estimó un recurso de apelación interpuesto por la administración concursal de una mercantil contra una sentencia del JCA n.º 1 de Zaragoza, que confirmó la liquidación del impuesto y reconoció como situación jurídica individualizada el derecho de la sociedad en concurso al reintegro de la cuota tributaria derivada de la liquidación. (Roj: STSJ AR 864/2021).