



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALENCIA DE DON JUAN
ILMO. SR. ALCALDE**

Asunto: Sujeción al IBI de naturaleza urbana de inmuebles situados en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable delimitado, ambos sin desarrollo urbanístico / disconformidad

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **738/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión que por D. XXX se había presentado, ante ese Ayuntamiento, una solicitud para que tres inmuebles fueran considerados, a efectos tributarios, como suelo rústico. Dos de ellos estaban plenamente ubicados en suelo urbano no consolidado sin ordenación detallada y el tercero, parcialmente en igual situación y otra parte en suelo urbanizable delimitado de uso residencial. Su petición había sido desestimada.

Según manifestaciones del autor de la queja, la determinación de esa Administración no se ajustaba al ordenamiento jurídico.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual, sintetizando, se hacía constar:

Primero.- El Ayuntamiento viene a indicar, básicamente:

- Que el Catastro depende del Ministerio de Hacienda, no del Ayuntamiento.
- Que la clasificación urbanística solo se puede cambiar modificando el Plan General, un proceso muy largo.
- Que deber ser el propietario quien se dirija al Catastro, no el Ayuntamiento

Segundo.- Sin embargo, también, viene a reconocer cuestiones importantes:

- Las parcelas están en suelo *“urbano no consolidado”* o *“urbanizable”* sin ordenación detallada.



- No tienen plan de desarrollo aprobado desde 2007.
- Que existe jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha establecido que estos terrenos sin ordenación detallada deben tributar como rústicos.
- Que el Plan General está “*claramente obsoleto*”.
- Literalmente añade, el desarrollo urbanístico “*ni se le espera*”.

Ese Ayuntamiento concluye su informe, indicando lo siguiente:

“Con todos estos antecedentes PROCEDE informar al interesado:

Las parcelas catastrales XXX indicadas en la solicitud, están clasificadas por el planeamiento vigente como SUELO URBANO NO CONSOLIDADO (SIN ORDENACIÓN DETALLADA) o SUELO URBANIZABLE DELIMITADO conforme a los detalles del presente informe y sobre las que no se ha efectuado ningún procedimiento de transformación del suelo, NO SIENDO POSIBLE la alteración solicitada de la clasificación urbanística en tanto en cuanto no se produzca una Revisión o una Modificación Puntual del planeamiento general de Valencia de Don Juan, conforme a las determinaciones de los art. 168 o 169 del RUCyL respectivamente.

Otra cosa diferente es que haya una pretensión de alterar la clasificación catastral, con lo que esa actuación deberá ponerla en consideración de la Gerencia Territorial del Catastro del Ministerio de Hacienda, que lo valorará en el marco de su autonomía y competencias, y en consecuencia su legislación sectorial específica, conforme se expresa en el art. 76 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

No resulta extrapolable lo aparecido en una nota de prensa referida a otro Ayuntamiento y por una institución de otra administración que tiene sus (escasas) competencias nítidamente delimitadas y que han quedado expresadas en el presente informe, no siendo de aplicación en el Ayuntamiento de Valencia, más allá de una toma de conocimiento de que puedan existir disfunciones entre el asunto fiscal y el urbanístico y puedan adoptarse decisiones, que amparadas por sentencias de tribunales superiores, están referidas a otras administraciones.

(...)

Por último PROCEDE informar al Ayuntamiento que esta situación planteada puede abrir un doble frente, el primero referido a que todos los propietarios de terrenos incorporados en suelos urbanos no consolidados (sin ordenación detallada) pueden instar a idéntica consideración a la planteada, que ciertamente está amparada por múltiples sentencias de los tribunales, lo que puede implicar una sensible reducción en la



recaudación proveniente del IBI, y por otra parte, que esta situación es una motivación y justificación suficiente para pensar en abordar la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, que se aprecia manifiestamente distante de las actuales dinámicas sociales, territoriales y legislativas”.

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

Como primera cuestión, es preciso determinar, de inicio, que la clasificación urbanística del suelo y su clasificación catastral son cuestiones jurídicamente diferenciadas que responden a finalidades distintas y se rigen por normativas diferentes.

La clasificación urbanística determina el régimen de derechos y deberes de los propietarios en cuanto a la transformación y uso del suelo, y se establece mediante los instrumentos de planeamiento. Esta clasificación es, efectivamente, una competencia municipal, en su caso compartida con la Administración autonómica.

A este respecto debemos recordar que, aunque el planeamiento urbanístico tiene vocación de vigencia indefinida, según el artículo 56.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, también se prevé que la Administración pueda, en cualquier momento, a alterar sus determinaciones mediante los procedimientos de revisión o modificación.

Por lo tanto, si bien los instrumentos de planeamiento urbanístico son normas que surgen con una vocación de vigencia indefinida, ya que ostentan naturaleza reglamentaria, de disposición administrativa de carácter general, y, por lo tanto, no caducan, sin embargo, tanto el artículo citado anteriormente, como el artículo 167 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, prevén que las administraciones públicas competentes puedan proceder en cualquier momento, de oficio o a instancia de otras administraciones públicas o de los particulares, a alterar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante los procedimientos de revisión y modificación regulados en los artículos correspondientes.

El Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 15 de abril de 2021, se refiere a esta cuestión cuando señala que *«El artículo 56.1 de la LUCyL mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que sea un documento estático, sino al contrario, es un instrumento susceptible de modificación o revisión, cuyas alteraciones se subsumen dentro de lo que se ha venido llamando “ius variandi”, como inherente a la potestad de planificación urbanística. Su fundamento se encuentra en la necesidad de adaptar las previsiones urbanísticas y dar las respuestas que demandan los nuevos requerimientos del espacio físico urbano. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (...). Por tanto, las modificaciones*



del planeamiento parten de la legitimidad del “ius variandi”, otorgado a la Administración como medio de la adecuación normativa del suelo a las necesidades y conveniencias de futuro, o como medio de corrección de imperfecciones o carencias del pasado (...). La alteración del planeamiento se configura así no solo como una facultad, sino como una verdadera obligación para la Administración competente, en caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden, en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio».

Sobre esa base, pues, esa Administración local puede, conforme se ha señalado, alterar el planeamiento municipal para adaptarlo a las necesidades y previsiones reales de desarrollo urbanístico de, municipio.

La clasificación catastral, por su parte, tiene una finalidad exclusivamente tributaria: determinar la base imponible del IBI. Esta clasificación es competencia de la Administración General del Estado (Dirección General del Catastro), conforme al Real Decreto legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

El artículo 7 del Real Decreto legislativo 1/2004 del Catastro Inmobiliario, en su redacción dada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, establece en su apartado 2.b), que tendrán la consideración de bienes inmuebles de naturaleza urbana:

“Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable”.

Esta redacción introduce como requisito, para que un suelo urbanizable o urbano no consolidado tenga naturaleza urbana a efectos catastrales, que no basta con su mera clasificación urbanística, sino que es imprescindible que cuente con ordenación detallada aprobada.

Del propio informe técnico municipal se desprende, sin ambigüedad, que las parcelas objeto de queja están clasificadas urbanísticamente como suelo urbano no consolidado sin ordenación detallada o suelo urbanizable delimitado sin ordenación detallada. Es decir, no cuentan con los instrumentos de planeamiento de desarrollo necesarios (Estudio de Detalle o Plan Parcial) que establezcan dicha ordenación detallada.

También se desprende que no se ha iniciado proceso alguno de transformación urbanística desde la aprobación del Plan General en 2007. El propio informe municipal reconoce que el plazo de desarrollo previsto (8 años) *“se ha incumplido sobradamente”* y



que el planeamiento está “*claramente obsoleto*”. El informe municipal afirma literalmente: “*ni se le espera*” (refiriéndose al desarrollo urbanístico).

Por otra parte, el Tribunal Supremo ha establecido de forma clara que los terrenos clasificados como urbanizables o urbanos no consolidados que carezcan de ordenación detallada deben considerarse rústicos a efectos catastrales.

Nos referimos al criterio mantenido por la sentencia nº 2159/2014 del Tribunal Supremo, de 30 de mayo de 2014, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda (citada en el propio informe municipal), recaída en un recurso de casación en interés de ley, que en síntesis viene a mantener que la ordenación pormenorizada aprobada debe ser el dato fundamental para considerar si el suelo es o no urbano a efectos catastrales y que mientras el suelo no disponga de desarrollo urbanístico el valor catastral asignado será propio del suelo rústico, tributando como tal en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Asimismo, de la sentencia del Tribunal Supremo 196/2019 de 19 de febrero de 2019, recurso 128/2016, se deduce que el suelo urbano no consolidado, pendiente de desarrollar, no puede ser tenido como urbano a efectos catastrales. En este sentido, la citada sentencia mantiene que: «*A lo que ha de estarse, por tanto, es a que nos encontramos ante un “(...) inmueble sobre que se ha girado la liquidación por IBI, está clasificado como suelo urbano no consolidado, ubicado en el Área de Renovación ARN-5.3 (Área de Planeamiento a desarrollar mediante Plan Especial APD-pe-5/03), por lo que a todos los efectos no puede ser tenido como urbano.... No son acordes con la naturaleza del inmueble al que afectan y como quiera que el carácter rústico del mismo y la determinación de su valor es competencia del Catastro, procede declarar la nulidad de las liquidaciones practicadas porque las mismas se realizan como si el inmueble fuese de naturaleza urbana, cuando no lo es”*».

Desde ese mismo año distintos Tribunales Superiores de Justicia vienen sosteniendo que un suelo urbano no consolidado (SUNC) que requiera de ordenación detallada y no esté aprobada debe considerarse rústico a efectos catastrales. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, haremos referencia a algunas sentencias en esa línea.

La sentencia 378/2019, de 30 de octubre de 2019, del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Extremadura, resolvió que un SUNC que precisa para el desarrollo de un estudio de detalle, un proyecto de compensación y un proyecto de urbanización, debe considerarse rústico a efectos catastrales hasta que no cuente con el instrumento de planeamiento de desarrollo aprobado.

De esa misma fecha, el propio TSJ de Extremadura dictó la sentencia la 380/2019, sobre un suelo incluido en una unidad de ejecución que precisaba para su desarrollo de un estudio de detalle que fijara los viales interiores, la conexión con la carretera y la



ubicación de los espacios libres, considerando también que un SUNC que requiere de un instrumento de planeamiento de desarrollo debe ser considerado como rústico a efectos catastrales hasta que se establezca su ordenación detallada.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía también ha dictado sentencias en sentido similar, así, por ejemplo, la 1684/2020, de 19 octubre, referida a un sector sito en Vélez-Málaga y clasificado como SUNC e igualmente sujeto a planeamiento desarrollo, pendiente de aprobarse, supuesto en el que, además, el instrumento de planeamiento de desarrollo no estaba definitivamente aprobado y el sector no contaba con todos los servicios.

En su exposición el Ayuntamiento de Valencia de Don Juan sostiene, acertadamente, que no puede modificar de oficio la clasificación catastral de las fincas, por ser competencia del Catastro. Sin embargo, consideramos que, ante la situación urbanística descrita, puede actuar adoptando otras decisiones para contribuir a ajustar las previsiones catastrales a la realidad urbanística municipal.

El artículo 76 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que:

“Las alteraciones concernientes a los bienes inmuebles susceptibles de inscripción catastral que tengan trascendencia a efectos de este impuesto determinarán la obligación de los sujetos pasivos de formalizar las declaraciones conducentes a su inscripción en el Catastro Inmobiliario, conforme a lo establecido en sus normas reguladoras”.

Si bien es cierto que la iniciativa corresponde al sujeto pasivo, el Ayuntamiento puede, y debe, facilitar al interesado la información y documentación municipal necesaria (certificados urbanísticos, informes técnicos sobre la inexistencia de ordenación detallada, etc.) para que pueda dirigirse al Catastro.

Además, el mismo, puede dirigirse al Catastro comunicando las circunstancias urbanísticas reales de las fincas cuando aprecie que la clasificación catastral no se ajusta a la normativa vigente; lo que debe hacer con diligencia conforme a los principios de buena administración y servicio al ciudadano.

Recuérdese que le ha sido reclamado por un ciudadano no la modificación de la clasificación urbanística, sino que, a efectos exclusivamente catastrales y tributarios, las fincas sean consideradas rústicas mientras no cuenten con ordenación detallada, conforme a la legislación vigente y la jurisprudencia consolidada. Y en relación con ello se ha de tener en cuenta que:



-La legislación catastral vigente (RDL 1/2004, art. 7.2.b.) establece expresamente que los suelos urbanizables o urbanos no consolidados solo tienen naturaleza urbana a efectos catastrales cuando cuentan con ordenación detallada aprobada.

-Las fincas del reclamante carecen de ordenación detallada, conforme reconoce el propio Ayuntamiento en su informe técnico.

-Existe jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo que considera que, en estas circunstancias, los terrenos deben clasificarse catastralmente como rústicos.

-El Ayuntamiento debe colaboración en lo que sea preciso a ese objeto sin necesidad de alterar clasificación urbanística alguna.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

PRIMERA: Que ese Ayuntamiento reconsidere la resolución desestimatoria de la solicitud del reclamante, considerando la diferencia entre la clasificación urbanística del suelo (que puede permanecer inalterada) y su clasificación catastral a efectos tributarios.

SEGUNDA: Que se facilite al interesado toda la documentación e información municipal necesaria (certificados urbanísticos, informes técnicos sobre ausencia de ordenación detallada, extractos del Plan General, etc.) para que pueda tramitar ante la Gerencia Territorial del Catastro la alteración de la clasificación catastral de sus fincas.

TERCERA: Que, en aplicación de los principios de seguridad jurídica y no discriminación, se informe a todos los propietarios de fincas en situación urbanística similar sobre la posibilidad de instar la rectificación catastral, a fin de evitar un tratamiento desigual de situaciones equivalentes.

CUARTA: Que el Ayuntamiento valore dirigirse a la Gerencia Territorial del Catastro de León comunicando las circunstancias urbanísticas reales de las fincas con referencias catastrales XXX, así como de otras que se hallen en similares circunstancias, poniendo en su conocimiento que se trata de suelos urbanos no consolidados y urbanizables delimitados sin ordenación detallada, conforme a la normativa catastral vigente y la jurisprudencia aplicable.

QUINTA: Se sugiere al Ayuntamiento que, como medida de planificación a medio plazo y en atención a las circunstancias urbanísticas y demográficas actuales del municipio, valore iniciar los trámites para una revisión del Plan General de



Ordenación Urbana que actualice las determinaciones de planeamiento a la realidad social y territorial del municipio.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).