



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Audiencia Nacional dictó sentencia el 23 de julio de 2001 mediante la que anuló la Ponencia de Valores del Municipio de San Javier, aprobada el 14 de abril de 1993 y publicada en el BORM el 3 de mayo de ese mismo año, fundando tal decisión en que el soporte normativo urbanístico en el que se asentó la confección de dicha Ponencia era inexistente, al no estar publicado (Texto Refundido de Normas Subsidiarias de Planeamiento, aprobado por el Pleno el 22 de noviembre de 1990). Dicha sentencia es firme y el Ayuntamiento de San Javier no fue parte en el proceso judicial.

SEGUNDO.- No consta si el fallo judicial se publicó en el BORM; por su parte, la Tesorera Municipal solicitó a la Audiencia Nacional testimonio de la sentencia, que le fue remitido en fecha que no consta.

TERCERO.- El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento dirigió escrito al Consejo Jurídico (registro de entrada del 18 de octubre de 2002) solicitando dictamen sobre las siguientes cuestiones:

1ª) Recursos que pueden ser interpuestos contra la sentencia de la Audiencia Nacional, en defensa de los intereses del Ayuntamiento.

2ª) Qué Administración debe publicar las normas urbanísticas.

3ª) Repercusión tributaria de la Sentencia. Conveniencia o no de exigir aval bancario para suspender aquellos procedimientos recaudatorios que, en amparo de la sentencia de la Audiencia Nacional, sean objeto de recurso. Responsabilidad patrimonial que pudiera ser exigida de esa Administración por la exigencia de garantías.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter de la consulta.

El escrito en que se formula la consulta ya advierte que la misma no es preceptiva, criterio que se confirma a la vista de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 2/21997, de 19 de mayo, de este Consejo Jurídico, sobre consultas preceptivas. En consecuencia, el presente Dictamen se emite con carácter facultativo, estando legitimado el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Javier para solicitarlo, según lo previsto por el artículo 11 de la citada Ley 2/1997.

SEGUNDA.- Cuestiones generales.

I. En el escrito por el que se formaliza la consulta se solicita dictamen sobre "ejecución de la sentencia dictada por la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo...", en un proceso de impugnación de un acto -la ponencia de valores- dictado por una administración pública distinta de la municipal consultante, que no intervino en tal proceso.

A tales extremos es necesario precisar que este Consejo, a la hora de evacuar sus dictámenes, ha de atender a la legitimidad de la administración consultante para formular la cuestión consultada, requiriendo la necesaria congruencia entre ambos términos. Es decir, cada Administración puede formular consultas sobre cuestiones jurídicas relativas a sus competencias, y no respecto a las competencias de otras Administraciones o entes diferentes. En lo que afecta a la ejecución de la sentencia citada, el artículo 103 de la Ley 29/1998, de 13

de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), indica que corresponde a la potestad del propio órgano jurisdiccional dicha ejecución, quedando las partes obligadas a su cumplimiento y las restantes administraciones públicas a prestar la colaboración requerida para la completa ejecución de lo resuelto; además, la Administración demandada en el proceso no fue el Ayuntamiento de San Javier. Por tanto, no corresponde a este Consejo Jurídico pronunciarse sobre la ejecución de la sentencia aludida, que es una actividad judicial, ni aconsejar al Ayuntamiento sobre los actos competencia de la Administración del Estado, como es la ponencia de valores anulada.

Ahora bien, es cierto que el escrito mediante el que se formula consulta desprende la preocupación de la autoridad municipal sobre los efectos que la sentencia pueda reflejar en la posición jurídica del Ayuntamiento, y en particular, en cuanto a su situación procesal, su posible participación en la irregularidad del acto anulado y las consecuencias que dicha anulación puede tener sobre las relaciones tributarias municipales. La interpretación de la consulta conduce a concluir que el planteamiento de la misma, en realidad, pretende esclarecer los efectos de la antedicha sentencia respecto a las competencias y actuaciones municipales, perspectiva de pleno interés y competencia del Ayuntamiento de San Javier y desde la cual el Consejo Jurídico desarrolla las Consideraciones que siguen.

II. Para determinar con carácter general los efectos de la resolución judicial, antes de abordar las concretas cuestiones por las que se nos interroga, ha de partirse de considerar que se trata de una sentencia favorable al recurrente, condenatoria de la Administración General del Estado, que estima una pretensión anulatoria de un acto administrativo de los denominados plúrimos, es decir, que van dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, destinatarias de sus prescripciones.

En tal supuesto, los efectos de la sentencia no se limitan a las partes, son de alcance general, debiendo para ello publicarse el fallo en el boletín oficial en que lo fue el acto anulado, momento a partir del cual se producirá ese alcance general de efectos (art. 72.2 y 3 LJCA). En cualquier caso, en la documentación remitida a efectos de la consulta consta que la sentencia ha sido comunicada al Ayuntamiento, a petición suya, por lo que los efectos propios de la misma ya le alcanzan. Tal régimen es aplicable a la sentencia objeto de Dictamen por así establecerlo la Disposición Transitoria Cuarta LJCA.

III. Además de lo anterior, el Consejo quiere dejar patente que el Dictamen tiene que acomodarse a los términos en que se plantea la consulta y a la documentación remitida, debiendo las consideraciones pertinentes responder a las dudas suscitadas con un grado de precisión semejante al de la propia pregunta, dada la correspondencia imprescindible entre antecedentes y conclusiones que un estudio de naturaleza jurídica refleja. Así pues, la intensidad y concreción de argumentos y conclusiones son los posibilitados por la propia consulta.

TERCERA.- Recursos que pueden ser interpuestos en defensa de los legítimos intereses del Ayuntamiento.

1) Planteamiento de la cuestión.

La primera de las cuestiones objeto del presente Dictamen es la relativa a las posibles vías impugnatorias que pudiera ejercitar el Ayuntamiento de San Javier para revocar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 23 de julio de 2001, recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 1150/97 interpuesto por "P., S.A", "U., S.A." y D. T. M. A. contra el Acuerdo del Consejo Territorial de la Propiedad Inmobiliaria de 14 de abril de 1993 mediante el que aprobó la Ponencia de Valores para la valoración de bienes inmuebles de naturaleza urbana del municipio de San Javier, y contra el Acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 25 de octubre de 1997, confirmatorio del

adoptado por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Murcia (TEAR) el 21 de diciembre de 1994, que desestimó la reclamación económico-administrativa interpuesta por los recurrentes contra dicha Ponencia.

2) La condición de interesado del Ayuntamiento de San Javier en el proceso seguido ante la Audiencia Nacional.

El motivo o fundamento de la consulta de esta concreta cuestión, aun cuando no se consigna expresamente en el escrito municipal, se desprende claramente de las circunstancias del caso y consiste en el perjuicio, especialmente económico, que supone para el Ayuntamiento la anulación por la citada sentencia de la Ponencia de Valores en cuestión, que es el acto de contenido general que actualiza los valores catastrales de bienes inmuebles de naturaleza urbana y que sirve de presupuesto jurídicamente necesario para dictar los concretos actos de liquidación de tributos en los que, según su normativa específica, ha de tenerse en cuenta el valor catastral fijado en la Ponencia de Valores, entre otros supuestos en los que dichos valores catastrales han de ser utilizados por el Ayuntamiento. Con la anulación de la Ponencia impugnada recobra vigencia la aprobada antes de ésta que, en su conjunto, establece unos valores catastrales inferiores a los de la anulada.

Lo anteriormente expresado pone de manifiesto con claridad que el Ayuntamiento de San Javier era titular de un interés legítimo y directo en defender la legalidad de la Ponencia. Se plantea, en primer lugar, si en el procedimiento económico-administrativo seguido ante el TEAR y, consiguientemente, en la impugnación de su Acuerdo ante el TEAC, debía de habersele emplazado personalmente. El artículo 33.2 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas (RPREA) aprobado por Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto, aplicable al procedimiento seguido ante el TEAR, disponía que *"si durante la tramitación del procedimiento se advierte la existencia de titulares de derechos directamente afectados y que no hayan comparecido en el mismo se les dará traslado de las actuaciones para que en el plazo de quince días aleguen cuanto estimen procedente en defensa de sus intereses"*. Igual precepto se contiene en el artículo 31.2 del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, aprobatorio del nuevo RPREA, aplicable al procedimiento de recurso ante el TEAC. Ciertamente, las citadas normas se refieren a titulares de *"derechos"*, y no de *"intereses"* legítimos, siendo así que la fijación de los nuevos valores catastrales no otorgaba, por sí misma, auténticos y concretos *"derechos"* al Ayuntamiento, sino que éste tenía *"interés"* en su aprobación, para que la Ponencia en cuestión sirviera de base a los subsiguientes actos de liquidación tributaria, que son, en realidad, los actos administrativos que le otorgan derechos. No obstante, la singularidad del acto impugnado y el hecho de que en el procedimiento de aprobación del mismo deba requerirse preceptivamente informe del Ayuntamiento afectado (artículo 70.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales), justificaría una interpretación extensiva de los referidos preceptos e incluir al Ayuntamiento como sujeto a emplazar.

Por otra parte, la documentación remitida y los términos de la consulta no permiten saber si en los referidos procedimientos se emplazó al Ayuntamiento, pues éste sólo indica que el proceso jurisdiccional posterior se sustanció en su totalidad sin su intervención; hay que entender que, no fue emplazado, pues de lo contrario no habría reproche alguno a la sentencia en cuestión. Sin embargo, la necesidad o no de emplazamiento y su personación o no en el procedimiento económico-administrativo son circunstancias que en nada obstan para sostener que, en todo caso, el Ayuntamiento debió haber sido emplazado expresamente en el proceso ante la Audiencia Nacional. En efecto, en una interpretación favorecedora del derecho de audiencia en el proceso, satisfactoria del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución), el concepto de interesado, a los efectos del emplazamiento previsto en el artículo

49 LJCA, debe ponerse en relación con el concepto de demandado incluido en su artículo 20.1, b). Ello implica tener en cuenta un concepto de interesado que no está necesariamente condicionado a la previa personación en el expediente administrativo. Así, al decir la LJCA que el órgano jurisdiccional ha de revisar los emplazamientos realizados por la Administración demandada y ordenar que complete los no practicados a *"los interesados que sean identificables" "a la vista de las actuaciones administrativas"*, hay que entender que ello alcanza a todos los que, siendo posible su individualización a la vista de tales actuaciones, ostenten *"derechos o intereses legítimos que pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del recurrente"*, conforme indica el citado artículo 21.1, b), prescindiendo, pues, del hecho de que aquéllos se hubieran personado o no en vía administrativa, ya que, en todo caso, tales interesados han de tener la posibilidad de defender sus intereses legítimos en vía jurisdiccional, para lo cual, dada su identificación personal, hay que emplazarles en todo caso ante la jurisdicción.

A iguales conclusiones se llegaría aplicando los preceptos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, vigente en el momento de inicio del proceso.

Así pues, aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, lo relevante es que el órgano jurisdiccional, en todo caso, debió haber advertido, a la vista del expediente y la singular naturaleza y contenido del acto impugnado, que el Ayuntamiento de San Javier era titular de un interés legítimo (y, además, directo, aun cuando tal característica ya no la exige la LJCA) en la defensa del referido acto y, por tanto, de su derecho a ser emplazado personalmente en el proceso, prescindiendo de su eventual emplazamiento o personación en vía administrativa. Quiere ello decir, en suma, que la ausencia de emplazamiento personal al Ayuntamiento en vía judicial provocó que la sentencia de la Audiencia Nacional antes citada se dictara sin haberle dado la posibilidad de comparecer y alegar lo que estimase conveniente a su legítimo interés, incurriendo con ello en infracción del artículo 49 citado y, sobre todo, del 24.1 de la Constitución, al quebrantarse uno de los requisitos procesales o de forma de carácter esencial, provocando con ello su indefensión y la vulneración de su derecho a una tutela judicial efectiva.

3) Vías impugnatorias contra la sentencia de la Audiencia Nacional.

A la vista de lo anteriormente expuesto, la sentencia de la Audiencia Nacional estaba incurso en un vicio de nulidad alegable, en principio, por la vía del recurso de casación ordinario, que habría de prepararse ante la Sala sentenciadora en el plazo de diez días desde la notificación de la sentencia a las partes (artículos 88.1, c) y 89.1 LJCA).

El problema es que, como se ha expuesto, el Ayuntamiento no fue parte del proceso, sin que tal circunstancia le fuera imputable al mismo. Por ello, cuando conoció la existencia de dicha sentencia, por cauces informales o por ser alegada por un particular en algún procedimiento liquidatorio o recaudatorio de tributos en el que se aplicaba la Ponencia anulada (especialmente, y con mucha probabilidad, por los recurrentes en el proceso en cuestión), se dirigió a la Audiencia Nacional, en escrito formulado por la Tesorera de la Corporación, que le notificó la tan repetida sentencia, haciendo constar que era firme, es decir, que había transcurrido el plazo legal para la interposición de recursos (ordinarios) sin que se mantuviera recurso alguno, pues la Administración del Estado demandada había desistido de su inicial pretensión de recurrir en casación dicha resolución judicial. Así se desprende de la documentación remitida con el escrito de consulta.

Con ello, vedada la posibilidad de recurrir la sentencia en casación, la única vía impugnatoria que restaba era la regulada en el artículo 240.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), es decir, la del excepcional incidente de nulidad de actuaciones que en él se contempla tras la reforma de dicha Ley operada por las LLOO 5/1997,

de 4 de diciembre, y 13/1999, de 14 de mayo, que afectaron a dicho precepto (Disposición Transitoria Cuarta LJCA).

En efecto, tras dichas reformas, el apartado 3, primer párrafo, del artículo 240 establece que *"quienes sean parte legítima o hubieran debido serlo podrán pedir por escrito que se declare la nulidad de actuaciones fundada en defectos de forma que hubieran causado indefensión o en la incongruencia del fallo, siempre que los primeros no haya sido posible denunciarlos antes de recaer sentencia o resolución que ponga fin al proceso y que, en uno u otro caso, la sentencia o resolución no sea susceptible de recurso alguno"*.

Se daban, pues, los presupuestos exigidos, es decir: a) indefensión de un sujeto que debió ser parte en el proceso y b) inviabilidad de interponer recurso ordinario alguno, al ser firme la sentencia.

Ahora bien, como toda vía impugnatoria de una resolución judicial, el principio de seguridad jurídica imponía la fijación de un plazo para solicitar tal nulidad de actuaciones. Dicho plazo, en el supuesto que nos ocupa, en que el sujeto que padeció la indefensión tuvo conocimiento de la sentencia, era, según el citado artículo 240.3, segundo párrafo, de veinte días desde dicha información. Si bien en la documentación remitida no consta la fecha de esta última, ha de llegarse a la conclusión de que tal plazo ya ha transcurrido con exceso, no sólo porque quepa presumir razonablemente que la fecha fuera sobre el mes de mayo de 2002 (al estar fechado el testimonio de la sentencia el día 6 de mayo de tal año), sino porque, aun prescindiendo de tal consideración, es claro que ya conocía su contenido al menos el 19 de septiembre de 2002, fecha en que se registró de salida el escrito del Alcalde solicitando nuestro Dictamen y acompañando dicha resolución judicial; por ello, al recibir este Consejo dicha documentación el 18 de octubre siguiente, según el registro de entrada, ha de considerarse acreditado que ha transcurrido el referido plazo sin haberse promovido ante la referida Sala el incidente de nulidad de actuaciones. Incidente, por otra parte, que era trámite necesario y previo para una eventual y posterior interposición de recurso de amparo contra la resolución del incidente por la Sala sentenciadora que, en su caso, hubiera desestimado la nulidad pretendida. Aunque el citado artículo 240 señala que contra la resolución del incidente no cabe recurso alguno, hay que entender que ello es con excepción del recurso de amparo constitucional, pues la tutela constitucional ante una eventual infracción del artículo 24 de la Carta Magna no puede quedar vedada al que la sufrió.

En consecuencia, y como conclusión de lo hasta aquí expuesto, el Ayuntamiento de San Javier carece de vía impugnatoria alguna contra la Sentencia objeto de la consulta.

CUARTA.- Sobre la publicación de los instrumentos y normas de planeamiento urbanístico.

La segunda de las cuestiones objeto del presente Dictamen es la relativa a cuál de las Administraciones ha de publicar las normas urbanísticas.

A) La SAN de 23 de julio de 2001, sobre la que versa los distintos extremos de la consulta facultativa, fundamenta la nulidad de la ponencia de valores para la valoración de bienes inmuebles de naturaleza urbana del municipio de San Javier, en la falta de publicación de las normas urbanísticas del instrumento de planeamiento general del municipio de San Javier (Normas Subsidiarias del Planeamiento, en adelante NN.SS), conforme a lo exigido por el artículo 70.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) para su entrada en vigor. Dicho precepto, tras la reforma introducida por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, ha quedado redactado del siguiente modo:

"...Las Ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los Entes Locales, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo

65.2..." (quince días hábiles).

En un plano teórico, dicha Sentencia ha reproducido la doctrina reiterada del Tribunal Supremo (por todas, la STS, Sala 3ª, de 12 de noviembre de 2001), según la cual, es necesaria la completa publicación de las normas urbanísticas de los planes para que éstos sean eficaces, no bastando con la publicación del mero acuerdo de aprobación definitiva como así establecía la legislación urbanística estatal (artículo 56 del Texto Refundido de 1976), entonces aplicable al procedimiento de aprobación de las Normas Subsidiarias del municipio de San Javier.

Aunque el alcance de la publicidad de los planes urbanísticos que aprobaban las Comunidades Autónomas, dio lugar a una jurisprudencia contradictoria, tras las Sentencias de la Sala de Revisión de 11 de julio y 29 de octubre de 1991, la cuestión fue resuelta en el sentido de que la publicación de las normas urbanísticas en el Boletín Oficial correspondiente era necesaria tanto para los planes cuya aprobación definitiva correspondiese a las Corporaciones Locales como para aquéllos cuya aprobación definitiva correspondiese a las Comunidades Autónomas, y desde entonces existe constante jurisprudencia (Sentencias de la Sala 3ª, de 22 de septiembre de 1992, 25 de mayo y 9 de octubre de 1999, 25 de octubre y 22 de noviembre de 2001), en tal sentido.

Las razones de fondo que apoyan esta doctrina hoy unánime del Tribunal Supremo, sustentadas en la interpretación del artículo 70.2 LBRL, son las siguientes:

- a) En el precepto citado no se hace distinción alguna entre planes, pues, de acuerdo con su literalidad, el mandato de publicación va dirigido a las normas de los planes urbanísticos.
- b) Desde el punto de vista de la lógica jurídica y con su finalidad, no resulta explicable que los planes de menor transcendencia (los que aprueban definitivamente los Ayuntamientos) estén sometidos a las rigurosas exigencias del artículo 70.2 LBRL y, en cambio, un Plan General de Ordenación Urbana, de mayor relevancia, pueda entrar en vigor sin publicidad alguna de las normas definitivamente aprobadas.
- c) El hecho de que el artículo 70.2 LBRL vaya referido a las Ordenanzas Locales no implica una exclusión de las normas de los planes urbanísticos, pues no pierden su carácter subjetiva y objetivamente municipal por el dato de haber sido definitivamente aprobados por la Administración Autonómica. Dicha naturaleza municipal del planeamiento justifica plenamente la aplicación de la normativa prevista para las ordenanzas municipales.
- d) En último término, el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, que en su artículo 9.3 consagra el principio de publicidad de las normas, exige que las dudas surgidas hayan de ser interpretadas en el sentido que mejor contribuya a hacer realidad el modelo de convivencia que aquélla dibuja, por lo que han de despejarse con la solución que permita hacer más eficaz dicho principio.

B) Desarrolladas las razones de la doctrina sostenida por la citada SAN, para su concreta aplicación a las NN.SS del municipio de San Javier, ha de conocerse el *iter* procedimental de dicho instrumento de planeamiento, pese a no haber acompañado el órgano consultante los distintos acuerdos que atañen a su aprobación ni las sentencias ulteriores que pudieran haber recaído sobre el citado instrumento de planeamiento.

Para ello, este Consejo ha tenido que valerse de las publicaciones oficiales (BORM) del acuerdo de aprobación definitiva de las NN.SS de Planeamiento de San Javier, desconociéndose ulteriores actuaciones municipales o autonómicas respecto a dicho instrumento de planeamiento. En efecto, el Fundamento Jurídico Cuarto de la SAN de 23 de julio de 2001 recoge que *"el Ayuntamiento de San Javier aprobó el Texto Refundido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, el 22 de noviembre de 1990, sin que a fecha de 8 de julio de 1999 se hubiera procedido a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia"*. Sin embargo, tal aseveración es inexacta e imprecisa con fundamento en los datos publicados,

aspectos que podría haber clarificado el Ayuntamiento de San Javier, si hubiera sido emplazado como parte interesada en el recurso nº. 6/1150/1997-P, o si hubiera podido interponer los recursos pertinentes, a los que se hace alusión en la contestación de la primera de las preguntas consultadas:

1º.- Es inexacta por cuanto la fecha de 22 de noviembre de 1990, aludida en el fallo, corresponde al Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre aprobación definitiva de las NN.SS. que fue objeto de publicación en el BORM de 19 de diciembre de 1990, y cuya parte dispositiva reproducimos:

"Primero. Aprobar definitivamente las Normas Subsidiarias del término municipal de San Javier, a reserva de la subsanación de deficiencias que se recogen en las fundamentaciones jurídicas tercera, cuarta y quinta, de cuya subsanación deberá darse cuenta a esta Administración para el correspondiente diligenciado de aprobación definitiva del Texto Refundido que se eleve por el Ayuntamiento.

Segundo. Notificar el presente Acuerdo al Ayuntamiento de San Javier y alegantes que se hayan personado en el procedimiento de exposición pública, en su condición de interesados en el procedimiento administrativo.

Tercero. Ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia a los efectos de su entrada en vigor y general conocimiento".

2º.- También es parcialmente inexacta, cuanto menos, porque tales NN.SS de Planeamiento aprobadas definitivamente, a reserva de subsanación de deficiencias, sí fueron objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia citado, y además, no de forma sucinta, sino conteniendo detalladamente la normativa afectada por las deficiencias; por ejemplo, en relación con los polígonos de uso colectivo de la Manga (apartado 2.1 del acuerdo de 22 de noviembre de 1990). Aspecto diferente, es que todo el conjunto de las normas urbanísticas refundidas no haya sido publicado (afectadas o no por la subsanación de deficiencias), a lo que presumiblemente debe referirse el informe del arquitecto municipal de San Javier, citado en el Fundamento Cuarto de la SAN. Corrobora el carácter definitivo y detallado de dicho acuerdo de 22 de noviembre de 1990, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 19 de junio de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que desestima las pretensiones de varios interesados, entre los que se incluyen también los reclamantes de la ponencia de valores de bienes inmuebles de naturaleza urbana. En relación con la concreta alegación sobre la falta de publicación íntegra del acuerdo de aprobación definitiva de las NN.SS. el Fundamento Octavo de dicha Sentencia establece:

"Por lo que se refiere a la alegación que los recurrentes hacen a la falta de publicación íntegra del acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, y a no haberse tampoco redactado ni publicado el texto refundido de las mismas -se entiende que con incorporación de las deficiencias señaladas en el asunto impugnado-, hay que considerar que, como los propios recurrentes reconocen en su demanda (pág. 699 y siguiente), ello afectaría a la eficacia de las mismas, para que adquieran vigor, la cuestión no afecta sin embargo, en modo alguno, en sí misma, a la validez del acuerdo impugnado, que ha sido publicado en el B.O. de la Región...; además la subsanación de deficiencias que el acuerdo autonómico establece, y que el Ayuntamiento viene obligado a corregir, se condiciona a que por éste se efectúe la correspondiente dación de cuenta a la Administración autonómica -conforme a lo que establece el citado Reglamento de Planeamiento, en su artículo 132.2.b inciso final- y de su refundición a efectos de ordenación sistemática con el texto de las Normas a que el acuerdo de 22-11-1990 se refiere. Por todo lo cual, la falta de cumplimiento de estas condiciones, que el acuerdo impugnado establece en el apartado 1º de su parte resolutoria, podría afectar, en su caso, a los singulares actos de aplicación o ejecución de las Normas, pero no a la validez

intrínseca de las mismas, en cuanto a disposición administrativa".

Por tanto, el acuerdo de aprobación definitiva de las NN.SS. que entraban en vigor a partir de su publicación en el BORM se condicionaba a que, una vez materializada por el Ayuntamiento en un documento refundido la subsanación de deficiencias, se diera cuenta a la Administración regional para el correspondiente diligenciado de aprobación definitiva, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132.3b), último párrafo del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 2159/1978, de 23 de junio, momento a partir del cual han de publicarse las normas urbanísticas del instrumento de planeamiento general. Desconocemos, sin embargo, si el Ayuntamiento de San Javier ha cumplido dicho condicionante del acuerdo de aprobación definitiva, subsanando las deficiencias acordadas, elaborando el Texto Refundido de las NN.SS. de Planeamiento, remitiéndolo a la Comunidad Autónoma en dación de cuenta de ello, así como si el órgano autonómico correspondiente ha diligenciado dicho Texto Refundido. En consecuencia, lo relevante en este momento donde se presupone, por la consulta formulada, que aún no han sido publicadas en conjunto y de forma sistematizada la totalidad de las normas urbanísticas del referido instrumento de planeamiento general, es que las que se publiquen sean las refundidas y diligenciadas por el órgano autonómico competente, pasando a un segundo lugar cuál deba ser la Administración que haya de publicar; en efecto, aunque la regla general es que la exigencia de la publicación debe ser cumplida por el órgano urbanístico que apruebe definitivamente el Plan (Sentencia de la Sala de Revisión de 11 de julio de 1991), también estaría legitimado el Ayuntamiento de San Javier, precisamente por el carácter municipal del planeamiento, con independencia de cuál sea la Administración que apruebe definitivamente, siempre y cuando se hubiera cumplido el condicionante del acuerdo de 22 de noviembre de 1990, respecto al documento refundido diligenciado de aprobación definitiva por la Administración regional.

Por tanto, dado el lapso transcurrido desde el citado acuerdo de 22 de noviembre de 1990 y la ausencia de concreción por parte del Ayuntamiento de las actuaciones posteriores a dicho acuerdo, dos son las hipótesis que pueden plantearse:

1. Si el órgano competente de la Comunidad Autónoma para la aprobación definitiva no ha recibido del Ayuntamiento de San Javier el documento refundido de las Normas Subsidiarias, incorporando la subsanación de deficiencias para la dación de cuenta, o, remitido, se encontrara pendiente de su diligenciado de aprobación definitiva, corresponderá al órgano autonómico dar publicidad de las normas urbanísticas del documento refundido y del índice de documentos del Plan, de acuerdo con lo previsto en el artículo 151.2, segundo párrafo, de la Ley regional 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.
2. Si se ha tomado conocimiento del documento refundido por parte de la Administración regional, el Ayuntamiento estaría legitimado para publicar las normas urbanísticas, en su condición de Administración directamente afectada por la ejecución del Plan, posibilidad no vedada por el precepto citado de la Legislación urbanística regional.

QUINTA.- Sobre las consecuencias tributarias de la sentencia.

I. Las distintas figuras que integran un sistema tributario presentan entre sí constantes relaciones, de tal manera que las consecuencia jurídicas de ciertos hechos o actos no limitan sus efectos a una sola de aquéllas. A pesar de ello y del genérico y abierto planteamiento de la consulta, hemos de concluir que la cuestión se ciñe a las consecuencias que la sentencia pueda producir respecto a las relaciones tributarias del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, ya que la ponencia de valores forma parte del proceso catastral previo a la generación de las correspondientes liquidaciones de dicho impuesto.

Como describe la sentencia -siguiendo pronunciamientos anteriores del Tribunal Supremo- el proceso de formación de los valores catastrales individualizados comienza por la fijación de las

bases o criterios que han de servir para determinar aquéllos, criterios que se articulan formando la denominada Ponencia de Valores. No parece existir desacuerdo en que la naturaleza jurídica de la Ponencia es la del acto administrativo; explícitamente dice el TS en la sentencia de la Sala 3ª, de 12 de febrero de 1998, que no es una disposición reglamentaria, sino un puro acto administrativo que una vez aplicado o ejecutado ha sido consumado y, por tanto, pierde toda su eficacia. La aplicación de la Ponencia se produce mediante la revisión de los valores individualizados de las distintas unidades urbanas, aplicando los criterios establecidos, de tal modo que la valoración catastral ejecutada de conformidad con los criterios de la Ponencia firme, dice la citada sentencia, es válida; cuando ha finalizado tal proceso por la aplicación de dichos criterios a todas las fincas, la Ponencia pierde toda su virtualidad.

Por su parte, la norma 22 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, dice que las ponencias de valores son documentos administrativos que recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito al que se refieran.

Partiendo de las anteriores consideraciones el Consejo Jurídico estima que el ámbito de efectos de la sentencia se reduce, en un primer paso, a la relación tributaria por el Impuesto de Bienes Inmuebles del recurrente con la administración municipal, y por todos los devengos producidos con posterioridad a la impugnación en vía administrativa, sin que pueda extenderse a los actos administrativos firmes que afecten a otros sujetos. Sostener que sería posible esa extensión a la totalidad de contribuyentes por dicho impuesto implicaría pasar por alto los actos firmes y consentidos por los interesados, cuya eficacia ha venido produciéndose sin conflicto, aunque esta afirmación última podría merecer ciertas matizaciones si se ejercitaran vías extraordinarias de revisión. Implicaría igualmente concluir que es posible acudir a la vía extensiva del artículo 110 LJCA, prescindiendo del obstáculo que supone el mero carácter anulatorio de la sentencia, que no implica el reconocimiento de situación jurídica individualizada alguna y, además, prescindiría de la ponderación del principio de seguridad jurídica y de su consecuencia administrativa, que es la conservación de actos.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que los efectos de la nulidad de preceptos declarada en sus sentencias no se producen respecto a las situaciones consolidadas con anterioridad al momento de dichas sentencias, situaciones consolidadas entre las que figuran, además de las decididas mediante sentencia firme con fuerza de cosa juzgada, también, por exigencias del principio de seguridad jurídica, las decididas mediante actuaciones administrativas firmes, así como los pagos hechos mediante autoliquidaciones o liquidaciones acordadas por la Administración (SS. 45/89 y 185/95, entre otras; el criterio es confirmado por STC 54/2002, de 27 de febrero). Ello es así, además, por el trato de desfavor que se dispensaría a quien recurrió, en contraste con quien no instó en tiempo la revisión del acto, según añade el TC.

Tomando como referencia el fallo de la sentencia de la Audiencia Nacional y el criterio seguido por el Tribunal Constitucional, y trasladando su sentido al ámbito en el que se produce la controversia decidida por la sentencia citada, mal podría sostenerse que dicha resolución judicial despliega sus efectos con carácter retroactivo respecto a liquidaciones tributarias firmes, cuyos efectos ya se han consumado. Tal solución no tiene acomodo en el derecho positivo, ya que el artículo 73 de la LJCA indica que las sentencias firmes que anulen una disposición de carácter general no afectarán por sí mismas a la eficacia de los actos administrativos firmes que la hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, criterio trasladable a la anulación de un acto administrativo de carácter general.

Aplicación de dicha doctrina es la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la devolución de ingresos indebidos de naturaleza tributaria. El Tribunal Supremo, a su vez, ha rechazado esa posibilidad reiteradamente, argumentando que resulta improcedente frente a la indudable firmeza del acto tributario pretender después la devolución de lo abonado con fundamento en que se trata de un ingreso indebido. Muy al contrario, estima que los ingresos realizados en tales circunstancias tienen el carácter de debidos y el único cauce impugnatorio que cabe frente a tales actos es el de los procedimientos extraordinarios de revisión que se consideren oportunos, los cuales deberán instruirse de acuerdo con las normas aplicables (SSTS, Sala 3ª, de 16 de mayo de 2001 y 28 de septiembre de 2001, además de las que en ellas se citan). En ese mismo sentido se pronuncian las SSTSJ de Murcia, de 30 de noviembre de 1999 y 29 de marzo de 2000. Ha de expresarse que los efectos citados, que se amparan en el principio de seguridad jurídica, no se producirían para las nuevas liquidaciones del IBI que hubiesen de ser practicadas con posterioridad a que la sentencia de la Audiencia Nacional fuese publicada o, en su defecto, notificada al Ayuntamiento, pues a partir de tal momento la actuación de la Administración tributaria ha de acomodarse plenamente al fallo judicial, pudiendo dar lugar, en caso contrario, a actos nulos de pleno derecho (art. 103.4 LJCA).

II. El artículo 101 del Reglamento General de Recaudación vigente, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (RGR) regula la suspensión del procedimiento, la cual se producirá "previa prestación de la correspondiente garantía" (párrafo 1 del artículo 1), aspecto en el que insisten, también, el artículo 74.2 a) del Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas (RD 931/1996, de 1 de marzo) y el 11 del Real Decreto 2244/1979, de 7 de septiembre, por el que se reglamenta el recurso de reposición previo al económico-administrativo.

Por otra parte, las consecuencias patrimoniales de la prestación de garantía para el caso de que el recurso o reclamación interpuesto por un contribuyente prosperase se recogen en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, y consisten en el reembolso de los costes de dichas garantías (art.12).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Ayuntamiento de San Javier carece de acción para impugnar la sentencia objeto de Dictamen.

SEGUNDA.- Las normas urbanísticas de las NN.SS. de Planeamiento del municipio de San Javier que se publiquen han de ser las refundidas por el Ayuntamiento y diligenciadas por el órgano autonómico competente, en cumplimiento del condicionado establecido en el acuerdo de aprobación definitiva de 22 de noviembre de 1990, sobre dación de cuenta del documento refundido de dicho instrumento de planeamiento. Asimismo, el Ayuntamiento de San Javier estaría legitimado para su publicación, en función de cuál de las dos hipótesis sobre la situación administrativa del documento refundido concorra en el presente supuesto (Consideración Cuarta).

TERCERA.- La sentencia de la Audiencia Nacional no afecta a los actos administrativos que hubieran adquirido firmeza con anterioridad a su publicación o, en su defecto, a la notificación de la misma al Ayuntamiento, sin perjuicio de que puedan instarse por los particulares procedimientos extraordinarios de revisión.

No obstante, V.E. resolverá.