

**Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2026
(rec.4380/2024)**

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 675/2026

Fecha de sentencia: 02/06/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4380/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/04/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DEL PAIS VASCO

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo
Lemos

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4380/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo
Lemos

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 675/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Rafael Toledano Cantero

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

D. Manuel Fernández-Lomana García

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.^a María Dolores Rivera Frade

En Madrid, a 2 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Segunda por los Excmos. Sres. Magistrados que figuran indicados al margen, el recurso de casación nº **4380/2024**, interpuesto por el procurador don Isidro Orquín Cedenilla, en nombre y representación de la sociedad mercantil **SERVICIOS LOGÍSTICOS PORTUARIOS SLP, S.L.**, contra los *autos de 22 de noviembre de 2023 y 10 de enero de 2024, dictados por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco* , en la ejecución de la *sentencia firme mencionada antes, recaída en el recurso nº 964/2021* que, inicialmente y al desestimar el recurso de reposición deducido contra el primero, desestiman el incidente de ejecución de sentencia promovido por "Servicios Logísticos Portuarios SLP, S.L.", parte demandante en la instancia, frente a los actos de ejecución de la *sentencia firme de 23 de diciembre de 2022* , emprendidos por la Administración foral recurrida, que luego precisaremos.

Ha comparecido como parte recurrido el procurador don Jesús López Gracia, en nombre y representación de la **DIPUTACIÓN FORAL DE VIZCAYA**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida en casación y hechos del litigio.

1. Este recurso de casación tiene por objeto la impugnación de los mencionados *autos de 22 de noviembre de 2023 y 10 de enero de 2024* , *dictados por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, recaídos ambos en ejecución de sentencia firme de 23 de diciembre de 2022* , de esa Sala. En esta se acordó, literalmente transcrito, el siguiente fallo:

"[...] Estimar el recurso contencioso administrativa interpuesto por la Procuradora Doña Yolanda Echevarría Gabiña, en representación de Servicios Logísticos Portuarios, SLP, S.L contra Acuerdo del 7 de julio del 2021, del Tribunal Económico Administrativo Foral de Bizkaia, desestimatorio de la reclamación nº 1473/2019, relativa al acuerdo de notificación del valor catastral resultante de la aprobación de la ponencia de Valores de Bienes Inmuebles de Características

Especiales -BICE- del Puerto de Bilbao, y en consecuencia:

PRIMERO.- Anular, por no ser conforme a derecho, la resolución impugnada.

SEGUNDO.- Ordenar la retroacción de las actuaciones para que, por parte de la Diputación Foral demandada, se elabore de nuevo la ponencia de valores en los términos que resultan del fundamento de derecho tercero de esta sentencia.

TERCERO.- No hacer imposición de costas [...]".

SEGUNDO.- Preparación y admisión del recurso de casación.

1. Notificadas los autos referidos, la procuradora doña Yolanda Echevarría Gabiña, en representación de la sociedad mercantil recurrente, presentó escrito de preparación de recurso de casación el 19 de febrero de 2024.

2. En dicho escrito, tras justificarse los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de las resoluciones, se identifican como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación el *artículo 39.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común -LPACAP -*, en relación con los *artículos 9.3 y 24.1 de la Constitución Española -CE -*, el *artículo 27.8 de la Norma Foral 3/2016, de 18 de mayo, del Catastro Inmobiliario Foral del Territorio Histórico de Vizcaya, concordante con los artículos 29.5 y 30.3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario -TRLCI -*; todo ello en relación con el *artículo 103.4 de la Ley de esta Jurisdicción -LJCA -*.

3. La Sala *a quo* tuvo por preparado el recurso de casación en auto de 21 de mayo de 2024, que ordenó emplazar a las partes para comparecer ante este Tribunal Supremo. El procurador Sr. Orquín Cedenilla ha comparecido como recurrente, el 24 de mayo de 2024; y el procurador Sr. López Gracia, en representación de la Administración foral demandada, lo ha hecho el 11 de junio de 2024.

TERCERO.- Interposición y admisión del recurso de casación.

La Sección primera de *esta Sala admitió el recurso de casación mediante auto de 25 de junio de 2025* , en que se aprecia la concurrencia del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en estos literales términos:

"[...] Determinar si, anulada en sentencia judicial firme la Ponencia de Valores de un BICE y los valores individualizados notificados en su aplicación, por separarse de la metodología establecida en la normativa catastral de aplicación, la Administración puede, en ejecución de dicha sentencia y con sustento en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , aprobar una nueva ponencia y notificar nuevos valores individualizados otorgándoles efectos retroactivos desde la fecha de aprobación de la ponencia inicial anulada [...]".

2. El procurador Sr. Isidro Orquín Cedenilla, en nombre y representación de la mercantil Servicios Logísticos Portuarios, SLP, S.L., interpuso recurso de casación en escrito de 8 de julio de 2025, en el que se solicita lo siguiente:

"[...] Pretende esta parte que la Sala a la que nos dirigimos case los autos objeto del presente recurso de casación por incurrir en las infracciones denunciadas y, resolviendo el debate en los términos suscitados (cfr. el artículo 93.1 JCA), estime el incidente de ejecución de la sentencia dictada por la Sala de instancia el 13 de enero de 2023 en el recurso contencioso-administrativo 964 2021, declarando la nulidad de:

La Ponencia de Valores para el BICE Puerto del Bilbao aprobada mediante resolución 466/2023, de 10 de mayo, de la Dirección General del Catastro y Servicios del Departamento Foral de Hacienda y Finanzas de Bizkaia de la Diputación Foral de Bizkaia, publicada en 26 de junio de 2023, en cuanto le otorga efectos retroactivos a cuatro años atrás en el tiempo, desde el 1 de enero de 2020.

La resolución adoptada el 10 de julio de 2023 por el jefe del Servicio de Catastro y de Valoración de dicha Hacienda Foral mediante la que se procedió a revisar los valores catastrales de los bienes y derechos de Consignaciones SLP en el BICE Puerto de Bilbao como consecuencia de la nueva Ponencia de Valores, otorgándoles efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2020, el 1 de enero de 2022 y el 1 de enero de 2023, así como su actualización con eficacia retroactiva también a partir de 1 de enero de 2021.

En su virtud, SUPLICO A LA SALA que, admitiendo este escrito, (i) tenga por interpuesto recurso de casación contra las resoluciones judiciales indicadas en el encabezamiento (ii) dicte sentencia por la que, estimando el recurso, case los autos de ejecución impugnados y, resolviendo el debate en el sentido apuntado en este escrito, (iii) acoja el incidente de ejecución instado por esta parte de la sentencia de 23 de diciembre de 2023, dictada en resolución del recurso contencioso-administrativo 964 2021 seguido ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, (iv) declarando la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos identificados en el apartado 37 de este escrito [...]"

CUARTO.- Oposición al recurso de casación.

El procurador Sr. López Gracia, en nombre y representación de la Diputación Foral de Vizcaya, presentó escrito de oposición el 25 de septiembre de 2025, en cuyo suplico interesa de este Tribunal Supremo lo siguiente:

"[...]"

A tenor de lo precedentemente expuesto la respuesta a la cuestión planteada sería al entender de esa parte afirmativa, esto es que anulada en sentencia judicial firme la Ponencia de Valores de un BICE y los valores Individualizados notificados en su aplicación, por separarse de la metodología establecida en la normativa catastral de aplicación, ordenando la sentencia la retroacción de actuaciones a fin de que se elabore de nuevo la ponencia de valores en su sustitución, la Administración sí puede, en ejecución de dicha sentencia y con sustento en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aprobar una nueva ponencia y notificar nuevos valores individualizados otorgándoles efectos retroactivos desde la fecha de aprobación de la ponencia inicial anulada.

Lo que determinaría la conformidad a Derecho de los autos dictados en

ejecución de sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJPV, de la nueva ponencia valores y de la resolución de 10 de julio de 2023 del jefe del Servicio de Catastro y de Valoración de la Hacienda Foral.

Debiendo resaltar que, en todo caso, si se determinara la irretroactividad de efectos su aplicación al caso concreto no comportaría la nulidad íntegra de la nueva ponencia de valores y de la resolución adoptada el 10 de julio de 2023 por el jefe del Servicio de Catastro y de Valoración de dicha Hacienda Foral sino únicamente en lo relativo a los efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2020, habiendo declarado el TSJPV que la nueva ponencia de valores elaborada se ajusta a lo dispuesto en su sentencia.

Por cuanto antecede y en su virtud, a la Sala A LA SALA SE SUPLICA: Que tenga por presentado este escrito, en la representación que se ostenta, tenga por formalizada en los términos expuestos oposición al Recurso de Casación nº 4380/2024, interpuesto por SERVICIOS LOGÍSTICOS PORTUARIOS SLP, S.L. contra Auto de 22- I I -2023, confirmado en reposición por Auto de I I -01 -2024 que considera correctamente ejecutada la sentencia de 23 de diciembre de 2023, y dicte en su día sentencia por la que se declare no ha lugar o, subsidiariamente, se desestime el recurso y confirme los autos recurridos con condena en costas a la recurrente [...]."

QUINTO.- Vista pública y deliberación.

Esta Sección Segunda no consideró necesaria la celebración de vista pública - artículo 92.6 LJCA -, quedando fijada la deliberación, votación y fallo de este recurso el 28 de abril de 2026, si bien dicho acto procesal tuvo lugar, realmente, el 5 de mayo siguiente, día en que efectivamente se deliberó, votó y falló, con el resultado que seguidamente se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

El objeto de este recurso de casación consiste, desde la perspectiva del interés casacional objetivo para formar jurisprudencia, en determinar si, anulada en sentencia judicial firme la Ponencia de Valores en lo referente a un Bien Inmueble de Características Especiales -BICE- y los valores individualizados notificados en su aplicación, por separarse de la metodología establecida en la normativa catastral de aplicación, la Administración puede, en ejecución de dicha sentencia y con sustento en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aprobar una nueva ponencia y notificar nuevos valores individualizados otorgándoles efectos retroactivos desde la fecha de aprobación de la ponencia de valores inicial que había sido anulada.

SEGUNDO.- Necesaria precisión de carácter previo.

Es preciso aclarar, antes de afrontar el examen casacional de los autos ahora impugnados en casación, al amparo de lo establecido en el art. 87.1.c) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción -LJCA -, que la ejecución de la sentencia firme que ahora nos ocupa debe partir, necesariamente, de la base objetiva que nos proporciona lo declarado en esta, de suerte que el pronunciamiento del fallo que ordena la retroacción de actuaciones para que se elaborara de nuevo, por parte de la Diputación

Foral demandada, la ponencia de valores debatida en el proceso, en los términos que resultaban del fundamento de derecho tercero de la sentencia, no puede ser discutido ni controvertido con fundamento en el eventual desacierto de la decisión, toda vez que estamos en el ámbito de la cosa juzgada y, por ende, dentro del derecho a la intangibilidad de la sentencia devenida firme.

Ello es así por más que, en el eventual ámbito de un recurso de casación que tuviera por objeto impugnatorio la misma sentencia que fue dictada, se hubiera podido discutir, en plenitud, el contenido de esa declaración y su adecuación o no con el ordenamiento jurídico, por razones sustantivas o de fondo.

Cabe señalar también, en segundo lugar, para acotar debidamente el ámbito de nuestra cognición casacional, en tanto dirigida a verificar el ajuste a la sentencia firme de los autos aquí recurridos, que el acto originariamente impugnado ante la Sala homónima del País Vasco no era la ponencia de valores afectada, a la postre, por ese pronunciamiento del fallo, sino un acto distinto del mencionado, de aplicación o desarrollo de dicha ponencia de valores, el de notificación de los valores catastrales derivados o resultantes de esta.

TERCERO.- El enjuiciamiento casacional de los autos dictados en ejecución de sentencia.

El artículo 87.1.c) de la LJCA dispone lo siguiente:

"1. [...] son susceptibles de recurso de casación los siguientes autos dictados por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con la misma excepción e igual límite dispuestos en los apartados 2 y 3 del artículo anterior:

...c) Los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta".

No todos los autos dictados en ejecución de una sentencia, por lo tanto, tienen acceso al recurso de casación, sino que únicamente son recurribles aquéllos en que se resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta, y así se haya alegado de forma específica. Debe entenderse que, a efectos de la recurribilidad de los autos de ejecución en el recurso de casación del art. 87.1.c) LJCA, quien pretenda impugnarlos debe alegar fundadamente que estos han incurrido en extralimitación, exceso o ajenidad con los términos del fallo de la sentencia firme de cuya ejecución se trata.

Exista abundante jurisprudencia de esta Sala Tercera, fundamentalmente proveniente de su Sección primera y, por lo común, manifestada en recursos de queja contra los autos de instancia que tienen por no preparado el recurso de casación, a propósito de esa necesaria interpretación del art. 87.1.c) LJCA, que ya regía bajo el anterior modelo casacional, pero que queda reforzado en este.

Señala, en relación con esa limitación impugnatoria consustancial, el auto de 19 de febrero de 2018 -recurso de queja nº 727/20217 - que:

"...en el ámbito de ejecución de sentencias lo recurrible es casación es la

contradicción entre la sentencia y lo ejecutoriado".

En el mismo sentido, el auto de 8 de febrero de 2019, dictado en el recurso de queja nº 2/2019 , explica que:

"...según dispone el artículo 87 LJCA y ha resaltado la jurisprudencia, los recursos de casación contra autos sólo proceden en los limitados supuestos que en dicho precepto se enuncian (limitación que no existe cuando se impugna una sentencia), y para su válida formulación es requisito previo imprescindible la interposición previa del recurso de reposición ante el mismo órgano judicial que ha dictado el auto que se pretende combatir. Más específicamente, por lo que respecta al peculiar supuesto del recurso contra autos dictados en ejecución de sentencia (art. 87.1.c), ha puntualizado la jurisprudencia uniforme que su objeto y finalidad es garantizar el cumplimiento de lo sentenciado y así asegurar la correlación entre lo resuelto y lo ejecutado, en garantía del derecho a la intangibilidad de las resoluciones firmes. Por eso, en esta singular modalidad casacional lo recurrible es únicamente la contradicción entre la sentencia y lo ejecutoriado.

La razón de tal limitación objetiva para los recursos formalizados al amparo del precitado art. 87.1.c) reside precisamente en que nos hallamos ante autos dictados en ejecución de una sentencia firme; y este dato de la firmeza y consiguiente inmutabilidad de la sentencia, sobre cuya correcta ejecución se discute, determina que no se trata de enjuiciar nuevamente lo que al fin y al cabo ya ha sido resuelto, sino tan sólo de asegurar que la actividad jurisdiccional ejecutiva no adicione irregularmente, contradiga o desconozca aquello que ha sido ya decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso declarativo previo.

Ahora bien, acotado de esa manera el ámbito objetivo del recurso de casación frente a los actos dictados en ejecución de sentencia, la jurisprudencia de esta Sala, al mismo tiempo, afirma también que la peculiar finalidad y la cognición limitada de esta modalidad casacional, conforme al artículo 87.1.c) LJCA , no dispensa al recurso de la exigibilidad de los requisitos formales del artículo 89.2 LJCA , singularmente sus apartados d) y f), dentro por tanto del terreno de la justificación del interés casacional objetivo que se erige, en el vigente modelo casacional, en el centro de gravedad de nuestro sistema casacional.

Pesa sobre el recurrente, por tanto, la carga exigida en este último apartado, por lo que debe "[f]undamentar con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo anterior, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo".

Al efecto, razona con claridad el auto de 15 de julio de 2020, dictado en el recurso de casación nº 1776/2019 -fundamento cuarto-, del siguiente modo:

"1º Ciertamente el recurso de casación contra autos dictados en ejecución de sentencia tiene como objeto garantizar el cumplimiento de lo sentenciado y así asegurar la correlación entre lo resuelto y lo ejecutado, en garantía del derecho a la intangibilidad de las resoluciones firmes, de ahí lo limitado de su cognición. Se trata de asegurar que la ejecutoria no adicione irregularmente, contradiga o desconozca aquello que ha sido ya decidido con fuerza de cosa juzgada en el proceso declarativo previo (cf. autos, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de 8 de febrero de 2019, recurso de queja núm. 2/2019 , 29 de marzo de 2019,

recurso de queja 1/2019 , entre otros).

2º No obstante la impugnación en casación de tales autos no escapa a la lógica de este recurso cuyo objetivo es la formulación de doctrina legal, de jurisprudencia, luego al invocarse la infracción del ordenamiento jurídico -tanto en lo procesal como en lo sustantivo- como la jurisprudencia, el recurso siempre debe responder a tal lógica que no es otra, repetimos, que la formación de jurisprudencia (cf. artículo 88.1 LJCA).

3º Como consecuencia al prepararlo no cabe eludir los requisitos propios del recurso de la casación, tanto en lo referente al juicio de relevancia, como en lo tocante al interés casacional objetivo que, tras la reforma operada por la Ley 7/2015, es el elemento central sobre el que pivota el recurso de casación.

4º En definitiva, la cognición limitada conforme al artículo 87.1.c) LJCA no supone inaplicar los requisitos formales deducibles del artículo 89.2.d) y f) LJCA , ya que, la actual regulación no establece distinguos (ATS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de 16 de enero de 2020, recurso de queja núm. 489/2019)".

Por consiguiente, quien prepara el recurso de casación por el cauce del art. 87.1.c) LJCA debe cumplir en todo caso lo que requiere el artículo 89.2 LJCA y, además, al mismo tiempo y acumuladamente a lo anterior, ha de argumentar y acreditar la recurribilidad del auto en ejecución de sentencia que pretende impugnar.

Acudimos, en este sentido, al auto de 29 de abril de 2020, pronunciado en el recurso de queja nº 56/2020:

"[...] Partiendo, pues, de la base de que las resoluciones con forma de auto sólo son recurribles en casación en los limitados supuestos que se enuncian en el artículo que acabamos de transcribir, la jurisprudencia de esta Sala y Sección ha dicho con reiteración que quien anuncia el recurso con amparo en ese precepto tiene que cumplir (lógicamente, con las adaptaciones derivadas de la resolución judicial con forma de auto que se recurre) las reglas de elaboración del escrito de preparación que establece el apartado 2º del artículo 89 de la misma Ley; apartado, este, que se aplica tanto a los recursos de casación frente a sentencias como a los recursos de casación frente a autos, pues este apartado 2º no hace distinguos, y se ha de poner en relación con el apartado 1º del mismo precepto, que se refiere a la "resolución que se recurre", empleando una palabra -"resolución"- que abarca tanto las sentencias como los autos.

Más concretamente, como recuerda el auto de esta Sala y Sección de 26 de septiembre de 2018 (recurso nº 299/2018), cuando se anuncia el recurso de casación por el cauce del apartado c) de este artículo 87.1, la parte recurrente tiene la carga procesal añadida de argumentar y acreditar la recurribilidad del auto dictado en ejecución de sentencia que se pretende impugnar, justificando que ha resuelto "cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla"; o bien, que contradice "los términos del fallo que se ejecuta" .

Eso es así porque en esta peculiar modalidad del recurso de casación con amparo en el artículo 87.1.c) de la LJCA no se trata de enjuiciar nuevamente lo que ya ha sido resuelto, sino tan sólo de asegurar que la actividad jurisdiccional ejecutiva no adicione irregularmente, contradiga o desconozca aquello que ya ha sido decidido [AATS de 19 de febrero de 2018 (RQ 727/2018) y

de 8 de febrero de 2019 (RQ 2/2019)]. Esto es, tratándose de recursos contra autos dictados en ejecución de sentencia, no son invocables otros motivos de impugnación que los que específicamente señala el tan citado artículo 87.1.c), reducidos a que los autos resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia o a que contradigan lo ejecutoriado".

En este caso, la sentencia firme de la Sala de esta Jurisdicción del País Vasco, de cuya ejecución correcta o no se trata ahora, fundó la anulación de los actos combatidos en el proceso de instancia en los siguientes argumentos:

"Para resolver esta cuestión, hemos de remitirnos a las normas técnicas de valoración catastral de los BICES aprobadas por DF 91/2018. Su artículo 4 (que es en el que se apoya (...) para defender su posición) tiene el siguiente contenido:

"1. El valor catastral del suelo ocupado por el bien inmueble de características especiales se establecerá en la ponencia de valores correspondiente, en la que podrán diferenciarse áreas o sectores según los criterios que se especifiquen en ella [...]

2. Como norma general, el suelo se valorará atendiendo al valor unitario, expresado en euros por metro cuadrado de suelo. Se exceptúan los casos que se especifican en el apartado 4 siguiente, en los que se podrá valorar atendiendo al valor de repercusión, expresado en euros por metro cuadrado de construcción realmente existente.

3. El valor unitario de suelo de las centrales térmicas, parques eólicos, centrales de producción de gas y regasificación, refinerías, centrales de producción de energía hidroeléctrica, presas, saltos de agua, embalses, aeropuertos y puertos comerciales será el resultado de multiplicar el valor unitario de suelo bruto establecido en la correspondiente ponencia de valores por un coeficiente, que se fijará en ella para cada área o sector, calculado en función de la localización y de las circunstancias urbanísticas que afecten al inmueble [...]

4. En el caso de los aeropuertos y puertos comerciales, el área ocupada predominantemente por usos terciarios o residenciales podrá valorarse por repercusión sobre la construcción realmente existente. El valor aplicable será el valor básico de repercusión (VBS) que le corresponda según su uso característico, obtenido del estudio de mercado al que hace referencia el artículo 3".

La mercantil actora funda su recurso en los apartados segundo y tercero de este precepto. De ellos extrae la conclusión de que la administración debió fijar un único valor del suelo sobre el que luego podía aplicar un coeficiente de corrección fijado en función de cada área o sector.

Son varios los reproches que la demandada efectúa a este razonamiento de la recurrente. Así, niega que el término valor unitario se refiera a la fijación de un valor único. Esto es verdad, dado que el valor unitario hace alusión a aquel que se aplica a una unidad concreta. Ahora bien, el hecho de que los apartados 2 y 3 no hablen de valor único del suelo, sino de valor unitario no quiere decir que la norma no fije el método señalado por la actora. Es más, esa referencia al valor unitario no es el argumento utilizado por Toro y Betolaza para defender su postura.

Por otro lado, la DFV señala que el apartado primero de ese precepto permite a la administración el establecimiento de diferentes áreas a efectos de calcular

el valor catastral del suelo ocupado por el bien inmueble. Sin embargo, la recurrente no ha negado esa facultad de la administración, simplemente ha rechazado la forma y el momento en que se ha llevado a efecto. Y es que, si bien es cierto que ese apartado primero, faculta a la demandada para diferenciar distintas áreas dentro del BICE, ello no quiere decir que se le permita hacerlo con carácter previo a la determinación del valor bruto del suelo. De hecho, cuando el precepto hace referencia a esas zonas es para prever la posibilidad de aplicar un coeficiente a cada una de ellas, después de haberse fijado el valor unitario del suelo bruto.

En efecto, el apartado tercero del precepto indica claramente que el valor unitario del suelo es el resultado de multiplicar el valor unitario del suelo bruto por un coeficiente para cada área o sector, en función de la localización y circunstancias urbanísticas del inmueble. Ello muestra a las claras que el método que ha de utilizarse para elaborar la ponencia de valores exige que, en primer lugar, se establezca el valor del suelo para todo el BICE (tal y como corresponde a su concepto como bien unitario). No obstante, a la vista de la extensión que puede alcanzar este tipo de bienes, se permite, después, que la administración tenga en cuenta la localización y características de cada área, con la finalidad de llegar a una valoración más ajustada a cada uno de los elementos.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la DFV no se ha ajustado al método previsto en la norma. Así, aprovechando la referencia que a la posibilidad de diferenciar áreas o sectores realiza el artículo 4, ha alterado el orden marcado por este. De hecho, la propia administración reconoce que, con esa división, ha pretendido tomar en consideración la localización y circunstancias urbanísticas de cada área para la determinación del valor unitario del suelo.

A mayor abundamiento, pese a que la propia demandada reconoce que incorporó una diferenciación en la valoración del suelo por áreas o sectores, posteriormente aplicó un coeficiente único (del 4,05%) para todo el BICE. Sobre este punto, la administración defiende su derecho a establecer el mismo coeficiente. Sin embargo, no es esa la conclusión que se extrae del precepto transcrito.

Tal y como hemos explicado, la finalidad de aplicar un coeficiente para cada una de las áreas es la de permitir tomar en consideración la localización y circunstancias urbanísticas del inmueble. Pues bien, dado que la administración, en el caso que nos ocupa, ya habría hecho esa diferenciación con carácter previo, no se explica el sentido de aplicar el coeficiente. En ningún caso cabría aplicar un mismo coeficiente para todo el BICE, dado que ello supondría que no habría ninguna diferenciación que tomar en cuenta.

Sin embargo, la DFV, después de realizar una valoración individualizada por áreas, aplica un coeficiente que no puede cumplir el objeto para el que se previó por el legislador, sino que solo puede dar lugar a un incremento artificial del valor del suelo. De hecho, así lo reconoce el informe elaborado por el arquitecto de valoración de bienes inmuebles del Servicio de Catastro y Valoración para su remisión al TEAF (folio 162 del expediente administrativo). En él se dice que "el valor de repercusión obtenido del estudio de mercado ya ha recogido lo que pretende ponderar este coeficiente, por lo que no se ha entendido necesario diferenciarlo para cada una de las cuatro áreas". Ahora bien, no se explica en ese informe el motivo por el que se aplica un coeficiente cuando ya se ha cumplido la finalidad que se perseguía con este.

Por otro lado, la administración tampoco ha justificado el motivo por el que

aplica el coeficiente del 4,05%, y no otro valor diferente. De este modo, resulta imposible conocer el mecanismo por el que se llega a una valoración concreta. Y es que la administración parece que ha aplicado un 4,05%, como podía haber aplicado cualquier otro, dado que en ningún momento se explica qué le lleva a actuar como lo hizo. Nos encontramos, en consecuencia, ante una actuación arbitraria de la administración, que ha decidido aplicar un coeficiente sin razonarlo de ninguna manera, y sin que ni siquiera esté justificada la utilización de este elemento.

Lo expuesto nos lleva a estimar el recurso contencioso-administrativo planteado por (...), y, en consecuencia, a anular la resolución impugnada. Ello supone la retroacción de las actuaciones, a fin de que la DFV elabore de nuevo la ponencia de valores, ajustándose, en esta ocasión, al método marcado por el artículo 4 del Decreto Foral 91/2018 . No obstante, en ningún caso podrá superarse el valor fijado en la ponencia de valores que se encuentra en el origen del procedimiento que ahora nos ocupa, a fin de no quebrantar la prohibición de reformatio in peius".

Finalmente, mencionar que, habiendo decaído la ponencia de valores, no procede ya entrar a analizar los motivos esgrimidos por la recurrente en relación a los concretos valores catastrales".

Tales razonamientos de la sentencia de instancia, de cuya correcta o incorrecta ejecución se trata ahora, condujeron al fallo que se ha transcrito más arriba.

Esta es, pues, la sentencia de cuya ejecución se trata ahora por haberse discutido que se haya cumplido adecuadamente. Conviene advertir que, según sostiene la Administración foral recurrida -DFV-, aunque pudiéramos considerar improcedente la retroacción de actuaciones ordenada en la sentencia -y existen serias razones que, abstractamente consideradas, esto es, fuera del ámbito de la ejecución de sentencia en que nos movemos, no carecen de solidez- lo cierto es que estamos ante la necesaria determinación, exigida por el *art. 87.1.c) de la LJCA* , de si la DFV, al dictar una nueva ponencia de valores y, sobre todo, al otorgarle efecto retroactivo a nueva ponencia -mandato o autorización que no contiene la sentencia- incumple ésta -infracción que, en tal caso, se extendería a los autos ahora recurridos-; y, dentro de ese incumplimiento, si estamos ante la necesidad de aplicar el *art. 103 LJCA* :

"4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento".

CUARTO.- Criterio de la Sala.

1.- Retroacción de actuaciones indebidamente acordada.

Es cierto que la *sentencia nº 446/2022, de 23 de diciembre* , que dio lugar a los dos autos ahora objeto de debate, no fue impugnada por la mercantil recurrente, que se avino a sus determinaciones -quedó, pues, firme, abriendo paso a su ejecución-. No obstante ello, cabe significar que dicha parte actora en la instancia obtuvo un fallo que solo en parte le fue favorable, pues se anulaba la ponencia de valores -un acto que era presupuesto y condición del fiscalizado realmente en el proceso-, pero bajo la condición o salvedad de que se encomendaba a la DFV la aprobación de una nueva ponencia de valores. Ello nos lleva considerar que el contenido dispositivo del fallo, en contra de la apariencia y de la declaración formal, pura y simple, de estimación, lo hizo solo en parte, a la vista del *disponendo*

segundo de ese fallo, arriba transcrito.

A efectos de nuestro enjuiciamiento casacional, puede sostenerse que en el proceso de instancia se había actuado una pretensión de nulidad, esto es, solo de nulidad (*art. 31.1 LJCA*), dirigida a obtener ese efecto de invalidez del acto impugnado, que era, no otro, la notificación del valor catastral singular, si bien utilizando para ello la técnica de la impugnación indirecta (*art. 26 LJCA*), propia o privativa de los reglamentos -aun cuando la ponencia de valores no sea una disposición de carácter general, a los efectos del precepto, como esta misma Sala ha dicho reiteradamente, lo que no nos ha impedido, precisamente en relación con las ponencias de valores, dar cabida a esa técnica procesal de la impugnación indirecta-. De forma paralela, el fallo debería ajustarse a lo ordenado en el *art. 71 LJCA* , que -solo- dispone:

"1. Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:

...a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada".

En definitiva, cabe dejar constancia, en todo caso, de que la retroacción de actuaciones no fue pedida, en la demanda, por la mercantil demandante -lo que, además, concuerda con la naturaleza del acto impugnado y con la índole de la pretensión de nulidad ejercitada en el proceso, ajena a la denuncia de vicios del procedimiento de elaboración, terreno propio de la retroacción acordada.

2.- Los autos impugnados contradicen lo ejecutoriado, respaldando una resolución de la Administración foral que formalmente ejecuta la sentencia, pero que agrava la situación de la parte recurrente, apartándose del fallo.

La doctrina más arriba expuesta acerca de las singularidades de la impugnación, en el recurso de casación de los actos recaídos en ejecución de sentencia (*art. 87.1.c) LJCA*) nos exige, en primer y principal lugar, que examinemos si el fallo de la sentencia firme que fue ejecutado por la DFV contenía alguna indicación, especificación o mandato por el que no solo -bien o mal- se ordenase a dicha DFV el dictado de una nueva ponencia de valores en sustitución de la anulada, con fundamento en los criterios que la propia sentencia fija en el fundamento tercero -en esencia, para que se ajuste al método marcado por el *artículo 4 del Decreto Foral 91/2018* , con la salvedad de que no pueda superarse el valor fijado en la ponencia de valores que se encuentra en el origen del procedimiento que ahora nos ocupa, a fin de no quebrantar la prohibición de *reformatio in peius*- sino que, además, se reconociera, ordenara o autorizara, en la misma sentencia, que se pudiera dotar a la nueva ponencia de valores, fruto de la ejecución, de algún efecto retroactivo.

Este es, sin ninguna duda, el núcleo de la cuestión que debemos examinar ahora, consistente en dilucidar si la DFV ha actuado, al otorgar ese efecto retroactivo a la nueva ponencia de valores adoptada en sustitución de la anulada, en estricto cumplimiento del fallo -a la vista, por tanto, de su contenido implícito, ya que la sentencia firme no se pronuncia al respecto-; o si, por el contrario, la Administración ha actuado por su cuenta, prescindiendo por tanto de los términos del fallo, y empeorando, con ello, la situación jurídica del recurrente definida en dicho fallo.

a) El primero de los dos autos dictados por *la Sala sentenciadora en*

ejecución de sentencia, de 22 de noviembre del 2023 , que aquí son impugnados, razona del siguiente modo para respaldar la actuación de la Administración foral, después de indicar que el auto se ajusta al contenido decisorio de otros anteriores, en particular el auto dictado en el incidente nº 22/2023 -recurso nº 961/2021-, dándose con ello respuesta común a todos los incidentes de distintas entidades concesionarias en planteamientos idénticos. Aclarada esa cuestión, el auto mencionado desestima el incidente de ejecución suscitado con la siguiente argumentación, que extractamos:

"[...] ninguno de sus reproches -los alegados en el incidente de ejecución- se refiere al fondo de lo resuelto, sino que se refieren exclusivamente a la fecha a partir de la cual este ha de producir efectos. Ahora bien, no se aprecia que la administración haya utilizado artificios para no dar cumplimiento a lo dispuesto por esta sala, sino que simplemente existe una discrepancia entre las partes sobre el momento a partir del cual la nueva ponencia de valores ha de producir efectos.

Por otro lado, se remite al artículo 27.8 de la NF 3/2016 para defender su posición. Conforme a este precepto, «el valor catastral asignado tendrá efectividad el uno de enero del año inmediatamente posterior a aquel en el que se hubiera efectuado su notificación». No cabe duda de que esta es la regla general, que ha de aplicarse a los casos en que se elabora una nueva ponencia de valores que modifica el valor catastral de un bien.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, estamos ante un supuesto especial, dado que la nueva valoración se produce como consecuencia de una sentencia que anuló la anterior y ordenó rehacerla conforme a unos criterios muy claros. Ello nos sitúa en el ámbito del artículo 39.3 de la Ley 39/2015 que, de forma excepcional, permite que produzcan efectos retroactivos los actos dictados en sustitución de otros que hubieran sido anulados. Pues bien, esto es precisamente lo sucedido en el caso que nos ocupa. En efecto, la administración aprobó una ponencia de valores que, en la medida en que se notificó en 2019, había de producir sus efectos a partir del uno de enero de 2020. No obstante, anulada esta por nuestra sentencia, lo procedente era elaborar una nueva cuyos efectos habían de cubrir todo el período de tiempo que cubría la inicialmente dictada".

El segundo auto, de 11 de enero de 2024, desestimatorio del preceptivo recurso de reposición entablado frente al anterior, complementa el razonamiento inicial a la vista de la cuestión suscitada por la parte demandante en lo relativo a la naturaleza jurídica de las ponencias de valores que, como disposiciones de carácter general, quedarían fuera del campo de aplicación del *art. 39.3 de la Ley 39/2015* , reservado, según la propia dicción del precepto, a los actos administrativos, con exclusión correlativa de las disposiciones generales. Dice así este auto:

*"Pues bien, tal y como señala la administración, la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de las ponencias de valores es, en la actualidad, pacífica. Así, la jurisprudencia mantiene que se trata de actos administrativos, y no de disposiciones generales. En este sentido, encontramos, por ejemplo, la *sentencia de la Sala Tercera 276/2020, de veintiséis de febrero (rec. 1903/2018)* , en la que se razona como sigue:*

*«Superadas las incertidumbres sobre la naturaleza jurídica de las ponencias de valores, existe una línea jurisprudencial consolidada que distingue entre el acto administrativo constituido por la ponencia de valores y la asignación individualizada del valor catastral a cada inmueble. Al respecto puede valer la *sentencia de este Tribunal**

de 25 de abril de 2016 (rec. cas. núm. 3392/2014) que compendia la doctrina jurisprudencial con referencia a pronunciamientos anteriores, y afirma que estamos ante actos que, estrechamente relacionados, poseen sustantividad propia, sin que exista inconveniente jurídico alguno que al hilo de la fijación y notificación del valor catastral se extienda la impugnación a aquellos aspectos de la ponencia de valores defectuosos en cuanto tienen incidencia en la determinación individualizada del valor catastral. En definitiva, cabe distinguir entre lo que es la ponencia de valores de los valores catastrales asignados individualmente a cada inmueble».

De modo que, dado que nos encontramos ante actos administrativos, sí es aplicable el artículo 39 de la Ley 39/2015 , que se utilizó en el auto impugnado para rechazar el incidente promovido por (...).

De la misma forma, hemos de rechazar la idea de que la sentencia declarara la nulidad radical de la ponencia de valores. En efecto, lo que se hizo fue anularla, lo cual supone la concurrencia de un motivo de anulabilidad".

Los autos combatidos ahora son contrarios a Derecho, en tanto admiten, aunque algo veladamente, que la DFV ha obrado por su cuenta a la hora de otorgar eficacia retroactiva, referida al 1º de enero de 2020, a la nueva ponencia de valores, efecto que se transmite y afecta también a sus actos de aplicación; o, expresado de otro modo, que en los propios términos del fallo de la sentencia firme que se ha intentado ejecutar la Administración no puede encontrar amparo esta para extender los efectos de la ponencia de valores más allá de lo autorizado por el tribunal jurisdiccional que la anuló. La base dialéctica de nuestro enjuiciamiento aparece, por tanto, nítidamente perfilada: la sentencia no dispuso el efecto retroactivo que la DFV, por su propia cuenta, añadió en su supuesta y extralimitada ejecución, desentendiéndose del fallo, que no respetó.

Basta con considerar, al efecto, que la sentencia firme no otorgaba a la DFV la facultad de otorgar eficacia retroactiva a la ponencia de valores, de suerte que, es preciso concluir, la Administración ha ido más allá de lo que la sentencia le autorizaba, puesto que esta guardaba silencio a propósito de esa eficacia retroactiva.

Lo esencial, por tanto, en nuestro juicio de los autos objetados en este recurso de casación, es que no se ha garantizado el derecho fundamental de la recurrente, derivado de un modo directo del artículo 24.1 CE , en tanto manifestación de la tutela judicial efectiva, a que se cumpla la sentencia firme en sus propios términos.

El Tribunal Constitucional ha entendido el derecho a la ejecución forzosa como un derecho fundamental ligado a otro al que también incluye en el ámbito protector del artículo 24.1 de la CE y al que considera su presupuesto lógico y constitucional: el derecho a la intangibilidad de las sentencias firmes, aquí directamente concernido.

De hecho, el Tribunal Constitucional, en doctrina ya antigua, entiende que existe un derecho más amplio, dentro del derecho a la tutela judicial efectiva -siendo capital, en este caso, poner el acento en la palabra efectiva-, que es "el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la efectividad otorgada por el Ordenamiento", y que presenta una doble manifestación: "de un lado, el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten en sus propios términos y, de otro, el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas (SSTC 171/1991, de 16 de septiembre, FJ 3 ; 198/1994, de 4 de julio, FJ 3 ; 197/2000, de 24 de julio, FJ 2 ; 83/2001, de 26 de

marzo (FJ 4, entre otras muchas)»; así se expresa en la STC 312/2006, de 8 de noviembre (FJ 4), así como en otras, como las SSTC 5/2003, de 20 de enero (FJ 5) y 209/2005, de 18 de julio (FJ 2)".

En suma, está en juego el derecho de quien ha vencido en juicio a la ejecución de la sentencia y, en directa vinculación con este, el derecho a la cosa juzgada.

Tal como acabamos de decir, el derecho fundamental a la ejecución forzosa de las sentencias firmes tiene como sustento dogmático el derecho a la intangibilidad -o invariabilidad o inmodificabilidad- de las resoluciones judiciales que sean firmes. Así se declara en numerosas *sentencias del Tribunal Constitucional*, como la 1/1997, de 13 de enero (FJ 3), que nos sirve de muestra:

"Corolario de lo dicho es que la actividad jurisdiccional dirigida a esa finalidad de ejecutar lo juzgado ha de respetar escrupulosamente el fallo o parte dispositiva y ejercitarse con energía e intensidad suficientes para superar los obstáculos que pudieran oponérsele (STC 153/1992). En tal sentido, el derecho a la ejecución impide que el órgano judicial encargado de ella, aunque sea el mismo que dictó la Sentencia, se aparte de lo mandado en el pronunciamiento a cumplir o se abstenga de adoptar las medidas necesarias para conseguirlo (SSTC 306/1993 y 322/1994). Ello significa entonces que tal derecho tiene como presupuesto lógico y aun constitucional, la intangibilidad de la firmeza de las resoluciones judiciales y de las situaciones jurídicas allí declaradas (STC 135/1994), sin que, por lo mismo, puedan ser introducidas en el procedimiento de ejecución, para alterar el contenido de la parte dispositiva de la Sentencia, cuestiones no abordadas en ella ni decididas en el fallo que se trate de ejecutar o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad (SSTC 91/1993 y 219/1994)".

El reconocimiento de este derecho a la ejecución guarda muy directa relación con el principio de cosa juzgada. Así, cuando una resolución judicial, en este caso una sentencia, alcanza *firmeza*, tiene como efecto que no puede ser modificada, de suerte que lo decidido en ella, en favor de quien obtuvo la razón, vincula tanto al propio órgano jurisdiccional de la que proviene como a las partes a quienes se dirige, incluso a terceros, como otros tribunales o distintos sujetos jurídicos.

Este efecto vinculante, denominado *fuerza de cosa juzgada*, se califica de *formal* cuando se proyecta respecto del propio proceso en el que se dicta la resolución -como equivalente de *inimpugnabilidad*-; y tiene una vertiente *material* cuando tiene repercusión hacia otros eventuales procesos que puedan abrirse. Así, cuando algo se resuelve con fuerza de cosa juzgada ya no puede cambiarse. Es más, desde que las resoluciones son firmadas por quienes las dictan devienen invariables, de modo que sólo se permiten, por excepción, las correcciones o los añadidos no sustanciales que caben al amparo del *artículo 267 de la LOPJ*.

Cabe comentar, a propósito de esta intangibilidad, las SSTC 31/2004, de 4 de marzo (FJ 6) y 49/2004, de 30 de marzo (FJ 2); así como las SSTC 286/2006, de 9 de octubre (FJ 2); 289/2006, de 9 de octubre (FJ 3); 357/2006, de 18 de diciembre (FJ 2); 171/2007, de 23 de julio (FJ 2). Y también la STC 89/2011, de 6 de junio (FFJJ 4 y 5). Si una resolución -invariable- no es firme, aún podría modificarse su contenido por medio de los recursos legalmente previstos. Pero si la resolución adquirió firmeza, solo podrá pretenderse la entera rescisión o revisión de la sentencia firme -sólo las sentencias- a través de los excepcionales mecanismos

previstos para este fin.

Consecuencia anudada a tales consideraciones es la muy esencial de que, cuando se procede a la ejecución de una sentencia firme y de contenido condenatorio, el proceso de ejecución -así como su ulterior control a través del recurso de casación- debe proyectarse exclusivamente sobre lo dispuesto en el fallo, sin que pueda aprovecharse este proceso: i) para modificar indebidamente lo resuelto en la sentencia, pretendiendo que la ejecución también alcance a aspectos que aquélla no recogía; ii) ni para que la ejecución se proyecte sobre sujetos a los que tampoco se refería la sentencia ni la ley permita hacer extensivos sus efectos; y iii) ni, en cualquier caso, para discutir cuestiones que ya quedaron zanjadas y resueltas con «*autoridad de cosa juzgada*» (ex *art. 207.3 LEC*).

En este caso, la sentencia firme, intangible por ende, portadora de cosa juzgada material, guardaba silencio, en cuanto a la retroacción que su fallo contenía, dirigido a la Administración, sobre la cuestión atinente a la eficacia retroactiva, conforme a lo establecido -no necesariamente al caso-, en el *art. 39.3 LPAC* .

Nada indicó, sugirió o autorizó la Sala juzgadora, en el fallo o, aun cuando no en la parte dispositiva, en algún pasaje de su fundamentación, que hiciera pensar que la Administración foral vizcaína, a la hora de decidir que asignaba esa eficacia retroactiva a la nueva ponencia de valores acordada para sustituir a la anulada, estaba cumpliendo estrictamente lo ordenado en el fallo de la sentencia -lo que, en este caso, solo podría aventurarse tras indagar un pretendido contenido implícito de esta-.

En otras palabras, ante el silencio del fallo, no cabe concluir otra cosa que la de que el acto de la Administración aprobatorio de la nueva ponencia de valores se extralimitó de lo ordenado en el fallo, obrando de forma exclusiva, por su cuenta y en perjuicio de la parte demandante, lo que, además, permite considerar que, en lugar de actuar la Administración foral en su limitado papel de cumplidor delegado o mandatario del Tribunal de instancia (vid *art. 118 CE* , en relación con los *arts. 104 y concordantes de la LJCA*), en realidad actuó en ejercicio de un supuesta potestad propia, sin habilitación de la sentencia, adoptando una decisión que solo encontraba un posible y precario anclaje lejos del contenido del fallo, en preceptos positivos habilitantes de una potestad administrativa, como lo es el *art. 39.3 LPAC* , que es precepto inidóneo para decidir si la Administración ha cumplido o no la sentencia, esto es, en palabras del *art. 104.1 LJCA* , si se ha llevado "*a puro y debido efecto y practi[cado] lo que exige el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo*".

Los autos que ahora examinamos, dictados por la Sala de instancia, también desconocen el propio fallo de la sentencia, al desestimar el incidente de nulidad promovido por la mercantil que ganó el litigio y, en tal medida, deben ser casados y anulados. Hemos de partir, para ello, de la consideración de que la propia Sala que dictó la sentencia viene a admitir que el fallo no emitió declaración expresa que autorizase a extender la eficacia temporal de la ponencia de valores, al margen del debate establecido por las partes en el proceso, según sus respectivas pretensiones.

Su argumentación, por tanto, descansa en otros motivos, necesariamente de menor valor jurídico, a falta de constancia de lo que verdaderamente era importante aquí, el hecho de que el propio fallo hubiera autorizado -respaldado, en tal caso, entonces sí, por la firmeza- ese efecto retroactivo.

El primer *auto*, datado el 22 de noviembre del 2023 , que desestima el

incidente de nulidad, acepta dialécticamente que el artículo 27.8 de la Norma Foral 3/2016, de 18 de mayo, del Catastro Inmobiliario Foral del Territorio Histórico de Bizkaia, prohíbe el efecto retroactivo, al situar en momento distinto la eficacia del valor catastral asignado:

"el valor catastral asignado tendrá efectividad el uno de enero del año inmediatamente posterior a aquel en el que se hubiera efectuado su notificación".

Sin embargo, arguye el auto que esa es la regla general, aplicable a los casos en que se elabora *ex novo* una ponencia de valores que modifica el valor catastral de un bien, pero ello no impide considerar, en su planteamiento, que estamos ante un supuesto especial -asociado a la inviabilidad de dicho precepto obstativo- razonando la Sala al efecto que la nueva valoración se ha dictado como consecuencia de una sentencia anulatoria que la ordenó rehacer *conforme a unos criterios muy claros*, de donde el auto extrae la conclusión jurídica de que *"anulada esta -la ponencia de valores- por nuestra sentencia, lo procedente era elaborar una nueva cuyos efectos habrían de cubrir todo el período de tiempo que cubría la inicialmente dictada"*.

No compartimos tal razonamiento. No es atendible que lo que prohíbe la norma sustantiva foral, con un carácter general y difícilmente interpretable en contra, para no establecer en momento distinto al que en ella se fija -1 de enero del año inmediatamente posterior a aquel en el que se hubiera efectuado su notificación-, pueda ser aceptado cuando la Administración ha visto anulada por los Tribunales su ponencia de valores.

Varias razones jurídicas se pueden oponer al expresado argumento: a) se haría de mejor condición a la Administración incumplidora que a la observante de las normas que han de presidir la elaboración y contenido de las ponencias de valores; b) deja en el aire la ausencia de habilitación en el fallo de tal proceder de la Administración, pues el respaldo a esta no proviene del ajuste a la sentencia -tácita en este punto- de esa decisión de retrotraer; y c) tampoco explica la conveniencia de aplicar al caso el *art. 39.3 de la Ley 39/2015*, sino que da por supuesta esa posibilidad de aplicación retroactiva, anudada al mero hecho de que se trata de una decisión surgida en cumplimiento del mandato de la sentencia. Ahora bien, al respecto, basta con afirmar que el propio *art. 39.3 LPAC* autoriza esa eficacia retroactiva de forma excepcional pero, en el ámbito de la ejecución de la sentencia firme, solo podría decidirla, en tal tesitura, el juez del asunto, no así la Administración.

El segundo auto, pese a que tiene razón en cuanto a la naturaleza jurídica de las ponencias de valores como actos plúrimos o generales, antecedentes de otros dictados en su aplicación o derivados de ellos, pero que no poseen la índole de disposiciones generales o reglamentos, desemboca en una conclusión que nos parece equivocada: al margen, nuevamente, de que, como hemos repetido, la Administración ha obrado *motu proprio*, sin respetar los términos del fallo, lo que importa ahora destacar es que el razonamiento del auto desestimatorio del recurso de reposición no se asienta en una base sólida, pues negada la posibilidad de aplicar el *artículo 39.3 LPAC* a los reglamentos, de esa premisa no cabe concluir la posibilidad absoluta de lo contrario, esto que, que quepa asignar eficacia retroactiva a todo trance a cualquier acto administrativo, favorable o no al administrado, prescindiendo de la excepcionalidad que el propio precepto refleja; y prescindiendo también de lo que resulta, al menos, problemático, que el artículo citado justifique que la Administración se pueda apartar del contenido decisorio de lo ejecutoriado en la sentencia firme.

3.- *Aplicación del art. 39.3 Ley 39/2015 , LPAC, a un caso como éste.*

Los razonamientos anteriormente expuestos serían, *per se*, suficientes para desembocar en una sentencia estimatoria del recurso de casación que ahora debemos decidir, en la que se casen y anulen los autos judiciales dictados en ejecución de la sentencia, por ser contrarios al ordenamiento jurídico, ya que en ellos se han resuelto cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla; y que, además, contradicen los términos del fallo que se ejecuta, contradicción que puede perfectamente surgir cuando el fallo de la sentencia guarda silencio -aquí, sobre la supuesta eficacia retroactiva de la nueva ponencia de valores que se ordenó elaborar a la DFV- y la actividad ulterior, administrativa y judicial, desoye los términos del fallo e incorpora un prohibido efecto nuevo y más gravoso para la recurrente, que se ve privada de su derecho a la cosa juzgada en los términos que la sentencia declara.

Según el expresado precepto, que el auto de admisión menciona como norma que, en unión de otras, habrán de ser objeto de interpretación -se cita, al efecto, el artículo 39.3 LPAC , en relación con los artículos 9.3 y 24.1 de la CE , el artículo 27.8 de la Norma Foral 3/2016, de 18 de mayo, del Catastro Inmobiliario Foral del Territorio Histórico de Vizcaya, que es disposición semejante a preceptos estatales, como los artículos 29.5 y 30.3 del TRLCI-, en el marco del artículo 103.4 de la LJCA :

"3. Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas".

Al margen de que fuera o no aplicable ese precepto desde un punto de vista sustantivo, esto es, con independencia de que se haya otorgado por la Administración rebasando el acotado ámbito de la ejecución, lo cierto es que se trata de una norma excepcional y, así:

- Debe ser de necesaria aplicación restrictiva.

- Debe someterse a un especial rigor en la motivación, que aquí faltó por completo, a fin de esclarecer cual es la excepcionalidad concurrente al caso.

- Además, el artículo 39.3 LPAC no es una disposición de naturaleza tributaria, sino general. Sin embargo, la regla general es la irretroactividad de los actos administrativos, salvo en lo favorable (art. 10 LGT y, en el ámbito del territorio foral concernido en este asunto, el art. 9.2 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo):

"2. Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo período impositivo se inicie desde ese momento.

No obstante, las normas que regulen el régimen de infracciones y sanciones tributarias y el de los recargos tendrán efectos retroactivos respecto de los actos que no sean firmes cuando su aplicación resulte más favorable para el interesado".

Aun tratándose de una norma, el *art. 10 LGT* -y en el mismo sentido, el art. 9.2 NFGT- que se refiere, a su vez, a normas jurídicas, no a actos singulares, no parece que tenga sentido que quepa darle a un mero acto un efecto retroactivo que no le sería posible al reglamento, salvo en lo favorable, que es efecto ajeno a este debate.

Con independencia de la aplicabilidad sustantiva de ese efecto retroactivo otorgado a la ponencia de valores con fundamento exclusivo en el *art. 39.3 LCAP*, debemos reforzar lo argumentado con otra cuestión añadida: la de si la norma foral aplicable al caso, aquí, se opone a esa retroacción. Esto es, si se ha infringido también con ello el artículo 27.8 de la Norma Foral 3/2016, en caso de revisión de los valores catastrales: *"el valor catastral asignado tendrá efectividad el 1 de enero del año inmediatamente posterior a aquél en que se hubiera efectuado su notificación"*.

Por su parte, aun inaplicable al caso, el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario -TRLCI- norma estatal, llega a la misma conclusión:

"Artículo 31. Procedimiento de determinación del valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales.

1. El procedimiento de valoración de los bienes inmuebles de características especiales se iniciará con la aprobación de la correspondiente ponencia especial.

2. La notificación, efectividad e impugnación de los valores catastrales resultantes de este procedimiento se regirán por lo previsto en el artículo 29".

Esa remisión al art. 29 se concreta así:

"5. Los acuerdos adoptados tendrán efectividad el 1 de enero del año siguiente a aquel en que se produzca su notificación. No obstante, para aquellos bienes inmuebles que con posterioridad a la aprobación de la ponencia de valores vean modificada la naturaleza de su suelo y las ponencias de valores contengan los elementos y criterios a que se refiere el artículo 25.2, los acuerdos surtirán efectos el día 1 de enero del año siguiente a aquel en el que tuvieron lugar las circunstancias que originen dicha modificación, con independencia del momento en que se produzca la notificación del acto".

Pues bien, aun bajo la limitada cognición que encauza la LJCA cuando del control casacional de los autos recaídos en ejecución de sentencia se trata, conforme al *art. 87.1.c) LJCA*, es claro y patente que el *art. 39.3 LPAC* no tiene virtualidad ni cabe su posible aplicación cuando colisiona frontalmente con el contenido imperativo de una norma que constituye *lex specialis* -como lo es, en el territorio de Vizcaya, el repetido art. 27.8 de la Norma Foral 3/2016-. Así, en cualquier terreno de la actividad pública, como en este caso el de la potestad catastral, si prohíbe, limita o condiciona la posibilidad general de atribuir eficacia retroactiva a determinados actos de la Administración, no es pertinente esta, y ello sin adentrarnos en el debate de si esa eficacia retroactiva lo debe ser, necesariamente, en beneficio de los particulares, esto es, solo cuando provoque actos favorables a los destinatarios del acto administrativo.

Además, ese efecto retroactivo, al margen de que no fue habilitado por la Sala sentenciadora, equivale *de facto* a un desconocimiento de los propios efectos de la nulidad declarada en esta, de la que podría zafarse la Administración foral a voluntad,

con solo referir los efectos al momento originario, y así sucesivamente.

Finalmente, existe otra consideración que no es improcedente consignar al caso. A la hora de precisar el alcance del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución de la sentencia favorable en sus propios términos (*art. 24 CE*), puede advertirse además que, con el proceder que hemos examinado, la parte recurrente en casación se ha podido ver perjudicada en el trato dispensado por la Administración ejecutante -y por los Tribunales que avalan ese exceso-, si se pone en relación el contenido explícito del fallo realmente dictado con otro en el que se hubiera podido declarar, de manera expresa, la autorización a la Administración para dotar de eficacia retroactiva a la nueva ponencia de valores que esta debía elaborar, de suerte que esta quedara autorizada al efecto.

En tal caso, a diferencia de lo aquí sucedido, la parte recurrente podía haber conocido perfectamente, con la lectura del fallo, el alcance de éste -de ser así, probablemente, su sentido habría sido solo parcialmente estimatorio- y, lo fundamental, podría haberse impugnado la sentencia en relación con esta decisión.

QUINTO.- Jurisprudencia que se establece.

Lo razonado hasta ahora nos lleva a establecer, en relación con la cuestión formulada en el auto de admisión, la siguiente doctrina:

1) Las sentencias judiciales deben cumplirse en sus propios términos (*arts. 118 CE y 103 y concordantes LJCA*), de suerte que la Administración no puede, con ocasión de su ejecución, introducir decisiones, cargas u obligaciones al vencedor del proceso para el que no hubiera sido habilitada expresamente en el fallo y que empeoren la situación jurídica del favorecido por él.

2) Anulada en sentencia judicial firme la ponencia de valores de un BICE -en este caso, el Puerto de Bilbao- y los valores individualizados notificados en su aplicación, la Administración carece de facultad propia y, por tanto, no puede, en modo alguno, en ejecución de dicha sentencia y con sustento en el *artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, aprobar una nueva ponencia y notificar nuevos valores individualizados otorgándoles efectos retroactivos desde la fecha de aprobación de la ponencia inicial anulada.

Ello determina que el recurso deba ser estimado, y los autos dictados en ejecución de sentencia, hayan de ser correlativamente casados y anulados, porque la ejecución del fallo no ha respetado los términos de este, por la Administración foral recurrida, y así debió declararlo la Sala de instancia (*art. 87.1.c) LJCA*).

Por lo demás, teniendo en cuenta el ámbito objetivo a que se contrae este proceso y que el contenido impugnatorio de este recurso de casación, acotado por los términos de la ejecución de la sentencia firme, se reduce a la cuestión relativa a la atribución de la nueva ponencia de valores del Puerto de Bilbao -y a sus actos singulares de valoración catastral que afectan a la recurrente-, de un efecto retroactivo no previsto ni autorizado en el fallo de cuya ejecución se trataba, lo procedente es limitar el alcance de la nulidad de los autos impugnados y de dictados por la Administración a que se refieren, al aspecto por el que se asignan a la ponencia de valores y a sus actos de aplicación o desarrollo efectos desde el 1 de enero de 2020, único extremo a que se ha ceñido este recurso de casación.

SEXTO.- Pronunciamiento sobre costas.

En virtud de lo dispuesto en el *artículo 93.4 LJCA* , al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación. Respecto de las generadas en la instancia, cada parte abonará las suyas y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

1º) Fijar los criterios interpretativos sentados en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.

2º) Ha lugar al recurso de casación deducido por la entidad mercantil **SERVICIOS LOGÍSTICOS PORTUARIOS, SLP, S.L.**, contra los *autos de 22 de noviembre de 2023 y 10 de enero de 2024, dictados por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco* que, inicialmente y al desestimarse el preceptivo recurso de reposición, desestiman el incidente de ejecución de sentencia promovido por la expresada recurrente contra los actos de ejecución de la *sentencia firme de esta misma Sala, de 23 de diciembre de 2.022, recaída en el recurso nº 964/2021* , autos que se casan y anulan, exclusivamente en el punto relativo a la eficacia retroactiva que indebidamente se ha atribuido a la nueva ponencia de valores.

3º) Estimar el incidente de ejecución promovido por la representación legal de **SERVICIOS LOGÍSTICOS PORTUARIOS, SLP, S.L.** contra la resolución nº 466/2023, de 10 de mayo de 2023, de la Dirección General del Catastro y Servicios del Departamento Foral de Hacienda y Finanzas de Bizkaia, por la que se aprobó una nueva Ponencia de Valores para el BICE «Puerto de Bilbao». otorgándole efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2020; y contra la resolución de 10 de julio de 2023, del Servicio de Catastro y Valoración, por la que se notificó el acuerdo de revisión de valores catastrales, también con eficacia retroactiva a 1 de enero de 2020, actos que se declaran nulos, por ser contrarios a Derecho, en relación con dicha eficacia retroactiva.

4º) No hacer imposición de las costas procesales, ni de las de esta casación, ni las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.