



TRIBUNA DE OPINIÓN

LA PLUSVALÍA MUNICIPAL EN TELA DE JUICIO: SE ABRE LA PUERTA PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES PAGADAS

autor

Cristina de Canals

Estudi Jurídic - Sánchez & de Canals. Especialista en Empresa Familiar y Sucesiones



El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) es un impuesto directo recaudado por los Ayuntamientos, a quienes corresponde íntegramente su gestión, y que **grava el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana** que se produzca como consecuencia de la transmisión de su propiedad por cualquier título (p.e. compraventa, donación, herencia, permuta...) y por la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, sobre dichos terrenos (p.e. usufructo).

Como su nombre indica, **el impuesto se basa en el incremento** de valor del suelo y éste es el origen de la polémica, pues los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de toda España, además de los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña, Andalucía, Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, País Vasco y Navarra ya han dictado sentencias en las que consideran que **el sistema de cálculo del impuesto no es correcto, pues da como resultado un incremento de valor del suelo ficticio, que en absoluto se corresponde con la realidad** de los últimos años de crisis, en que el valor de los terrenos no sólo no ha aumentado, sino que en muchos casos ha disminuido. De hecho, el valor de la vivienda libre en 2015 se ha situado en el de 2004.

Además de estos fallos judiciales, cabe destacar que el asunto ya está en manos de Tribunal Constitucional, a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de San Sebastián ha planteado, para que sea este órgano quien dictamine si este impuesto es acorde a los principios

constitucionales.

Mientras no llegue la declaración de inconstitucionalidad de dicho impuesto, la guerra está abierta. El Gobierno deberá retomar la reforma fiscal autonómica y local que aparcó en su día, en la que deberá modificar de raíz este impuesto. La preocupación de Hacienda con este asunto es grande.

Esta nueva línea jurisprudencial abre la vía para que quienes hayan satisfecho este impuesto en los últimos 4 años puedan solicitar la devolución de ingresos indebidos. De hecho, se estima que los nuevos alcaldes elegidos ayer se van a tener que enfrentar a devoluciones de cantidades millonarias. Los ayuntamientos han recaudado 4.400 millones en los últimos 4 años por este impuesto, que es una de las mayores fuentes de financiación de los municipios.

¿POR QUÉ SE CUESTIONA EL SISTEMA DE CÁLCULO DEL IMPUESTO?

El método de cálculo que se aplica para determinar el IIVTNU a pagar consiste en lo siguiente: sobre el valor catastral del terreno se aplica el porcentaje anual que determina cada Ayuntamiento y que aumenta en función del número de años transcurridos entre la adquisición y la transmisión, con un máximo de 20 años.

Como es de ver, este **sistema no tiene en cuenta ningún dato real y efectivo sobre la variación del valor** que, en su caso, el terreno haya podido experimentar, sino que se efectúa en base a cálculos asépticos, alejados de valores reales.

Si bien en los años de prosperidad este sistema de cálculo sí se correspondía con un aumento efectivo del valor de los terrenos, al llegar la crisis no se ha corregido para adaptar los valores catastrales a la depreciación que la gran mayoría del suelo urbano ha sufrido. Lo que ha sucedido,

por el contrario, es que se ha aumentado el valor catastral de los inmuebles de forma automática y los Ayuntamientos han aplicado sus ordenanzas fiscales a rajatabla, basándose en una base imponible (el valor catastral del suelo), que era irreal y ficticia, y dando siempre por supuesto que en toda transmisión de inmuebles se produce un incremento de valor, lo cual es a todas luces incorrecto.

La consecuencia es que el contribuyente ha pagado un impuesto sobre un incremento de valor del suelo que, en muchas ocasiones no se ha producido en realidad, sino que incluso ha decrecido en los últimos años sin solución de continuidad.

¿EL HECHO IMPONIBLE DEL IIVTNU ADMITE O NO PRUEBA EN CONTRARIO? BREVE ESTUDIO DE LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y LA OPINIÓN DE LOS TRIBUNALES

Tres son los presupuestos que, según el artículo 104 de la Ley de Haciendas Locales (LHL) deben darse para que se produzca el Hecho Imponible del IIVTNU:

- 1) Una transmisión de inmueble o una constitución o transmisión de un derecho real de disfrute sobre el mismo.
- 2) Sobre suelo urbano.
- 3) Que implique un incremento de valor del suelo.

Los tres elementos deben concurrir de forma acumulativa, por tanto, si falla uno de ellos, ya no existe hecho imponible y la obligación tributaria no se devengará.

Pues bien, el “quid” de la cuestión reside en la interpretación del elemento número 3 y, al respecto, vamos a sintetizar a continuación las líneas de opinión más destacables:

Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de toda España, además de diversos Tribunales Superiores de Justicia ya han dictado sentencias en las que consideran que el sistema de cálculo del impuesto no es correcto

a) Doctrina de la Dirección General de Tributos

Al pronunciarse en fechas 17 de Mayo de 2013 y 6 de febrero de 2014, en consultas vinculantes relativas al cálculo de la base imponible del IIVTNU según las reglas del artículo 107 LHL, considera la DGT que **el impuesto de Plusvalía Municipal no somete a tributación un aumento de valor real del suelo, sino un aumento cuantificado de forma objetiva, que se produce siempre**. Esta “forma objetiva” no es otra que la regla de cálculo establecida por el art. 107 de la LHL: $VC \text{ terreno} \times \% \text{ anual determinado por Ordenanzas Fiscales}$, que aumenta cada año hasta un límite de 20 años.

Es decir, que según la DGT, poco importa que el valor del suelo suba o baje en la realidad porque, según su interpretación, lo que determina el devengo del impuesto es el aumento anual que obligatoriamente debe aplicarse sobre dicho valor hasta llegar a 20 años, según dispone el art. 107 LHL.

Así pues, para la DGT siempre se cumple el requisito 3 del hecho imponible porque **el suelo siempre incrementa su valor de forma objetiva** aunque en la realidad



TRIBUNA DE OPINIÓN

LA PLUSVALÍA MUNICIPAL EN TELA DE JUICIO: SE ABRE LA PUERTA PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES PAGADAS

El sistema de cálculo del impuesto no tiene en cuenta ningún dato real y efectivo sobre la variación del valor que, en su caso, el terreno haya podido experimentar, sino que se efectúa en base a cálculos asépticos, alejados de valores reales

cotidiana no sea así. Además califica ese aumento de valor como una presunción *iuris et de iure* que no admite prueba en contrario.

Esta es la postura a la que los Ayuntamientos se aferran cuando se les reclama la devolución de IIVTNU, basándose en que ellos deben ceñirse a la fórmula de la LHL para liquidar el impuesto, pues no están legitimados para saltarse la ley.

Es por esta razón que los recursos de reposición o solicitudes de devolución de ingresos indebidos que planteemos ante los Ayuntamientos serán rechazados.

Opinión del Tribunal Económico-Administrativo de Navarra

En Resolución de 9 de mayo de 2014, el TEAR de Navarra establece como ***iuris tantum* la presunción de veracidad que el art. 107 LHL hace sobre el constante incremento del valor del suelo**, permitiendo así desvirtuarla mediante prueba en contrario.

Por consiguiente, según expresamente resuelve este Tribunal: “no cabe exigir pago del impuesto cuando no se ha producido hecho imponible, esto es, cuando no se

ha producido incremento de valor”.

Así pues, para el TEAR el requisito 3 del hecho imponible no se produce si el suelo se ha devaluado en la realidad y así podemos demostrarlo.

Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Si bien hay excepciones que siguen la doctrina de la DGT, la mayoría de las sentencias dictadas hasta el momento por diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se inclinan por **considerar como presunción iuris tantum el elemento 3 del hecho imponible** del impuesto. Así por ejemplo, sentencias del JCA nº 22 de Madrid de 21 de abril de 2014; JCA de Bilbao de 18 de febrero de 2015; o JCA Barcelona nº 13, de 22 de enero de 2013.

La inexistencia de hecho imponible si no se produce aumento del valor y así podemos demostrarlo es el denominador común de dichas sentencias.

Análisis de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia

Son dos las líneas de opinión que existen en los TSJ, ambas consideran que la fórmula aplicada por el art. 107 de la LHL es incorrecta, si bien desde prismas distintos.

- Por un lado está la **sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha** de 17 de abril de 2012, que confirma la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Cuenca, la cual dio la razón al sujeto pasivo, que sostenía que la fórmula del art. 107 LHL para calcular la base imponible del IIVTNU no era correcta. Demostraba el sujeto pasivo, con elaboradas fórmulas matemáticas, que dicha fórmula no grava el incremento de valor del suelo habido durante los últimos 20 años, sino el que habrá en los años sucesivos.

Así pues, la sentencia ordena anular la liquidación girada por el Ayuntamiento y emitirla de nuevo según la fórmula correcta, que da como resultado una cuota tributaria un 40% inferior.

Para esta sentencia sí existe hecho imponible porque el suelo sí aumenta su valor, si bien lo hace en inferior proporción a la que resulta de los cálculos del Ayuntamiento, debiendo devolverse el exceso pagado al recurrente.

En esta misma línea se pronunció el TSJ de Valencia en sentencia de 11 de marzo de 2015, si bien no ha tenido mayor acogida, por el momento.

- Más aceptación tiene el **criterio del TSJ Catalunya**, cuyos pronunciamientos en sentencias de 22 de marzo de 2012; 9 de mayo de 2012, 22 de

Será necesario demostrar nuestras alegaciones, utilizando como base para ello una tasación pericial y solicitar, dependiendo del caso, la devolución total o parcial del impuesto pagado en su día

mayo de 2012, 27 de septiembre de 2012, 18 de julio de 2013, entre otras, concluyen que, si se prueba que en cada caso concreto no ha existido en términos económicos y reales, ningún incremento del valor del suelo, el IIVT-





TRIBUNA DE OPINIÓN

LA PLUSVALÍA MUNICIPAL EN TELA DE JUICIO: SE ABRE LA PUERTA PARA SOLICITAR LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES PAGADAS

La mayoría de las sentencias dictadas hasta el momento por diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se inclinan por considerar como presunción iuris tantum el elemento 3 del hecho imponible del impuesto

NU no podrá exigirse por faltar uno de los tres elementos esenciales del hecho imponible.

Las reglas objetivas del artículo 107 LHL admiten prueba en contrario y sólo se aplicarán cuando efectivamente exista aumento de valor del suelo, pero si el sujeto pasivo demuestra que no lo ha habido, no habrá lugar a exigir el impuesto.

¿PUEDO RECLAMAR LA PLUSVALÍA MUNICIPAL QUE YA HE PAGADO?

La opinión mayoritaria de los tribunales es considerar que, si en realidad no se ha producido incremento del valor del terreno, no existe hecho imponible y, por consiguiente, no hay sujeción al impuesto. Con ello se abre la puerta para solicitar la devolución de ingresos indebidos por las Plusvalías Municipales pagadas durante los años no prescritos (últimos 4 años).

Para determinar si hay lugar a la devolución es preciso estudiar con detalle cada caso en particular, pues podemos encontrarnos frente a distintos escenarios, a saber:

- Que durante el periodo de cálculo del

impuesto (es decir, entre la fecha de adquisición y la de transmisión, con un máximo de 20 años) el valor del suelo haya incrementado o, incluso, se haya devaluado.

- Que en dicho periodo, el valor del suelo sí haya aumentado durante algunos años, pero no durante otros.
- Que el valor del suelo haya aumentado, pero en proporción inferior a la aplicada por el Ayuntamiento.

En todos los casos será necesario demostrar nuestras alegaciones, utilizando como base para ello una tasación pericial y solicitar, dependiendo del caso, la devolución total o parcial del impuesto pagado en su día, pudiendo exigir también los intereses devengados desde entonces hasta el momento en que se le devuelva el importe.

Es importante señalar que la solicitud de devolución interrumpe el plazo de prescripción, por lo que no conviene demorar la interposición de la solicitud, so riesgo de perder el derecho a solicitar la devolución de lo pagado.

¿CÓMO ACTUAR A PARTIR DE AHORA RESPECTO DE LA PLUSVALÍA MUNICIPAL?

Si próximamente tiene Ud. que declarar alguna Plusvalía Municipal, seguro que ya se está preguntando cómo debe proceder: ¿hay que liquidarla o no?

Por el momento, los Ayuntamientos van a seguir exigiendo el impuesto, pues para que eso cambiara habría que modificar la Ley de Haciendas Locales y ello lleva su tiempo.

Por consiguiente, nuestro consejo es presentar e ingresar la liquidación de IIVT-NU en plazo y conforme a la normativa vigente, esto es, según su valor catastral e, inmediatamente, presentar una solici-

tud de devolución de ingreso indebido, argumentando y acreditando que, el impuesto que acabamos de pagar no tiene razón de ser y solicitando su reembolso, todo ello en base a las sentencias dictadas al respecto.

Como ven, la nueva situación surgida tras las resoluciones de los Tribunales de Justicia revoluciona el Impuesto de Plusvalía Municipal. Es fundamental estar bien asesorado, tanto al solicitar la devolución como al presentar nuevas liquidaciones, pues de ello puede depender un significativo ahorro de la cuota resultante. ■

La opinión mayoritaria de los tribunales es considerar que, si en realidad no se ha producido incremento del valor del terreno, no existe hecho imponible y, por consiguiente, no hay sujeción al impuesto

