



compromís

SENAT



SENADO
XII LEGISLATURA
REGISTRO GENERAL

ENTRADA 121.641

31/08/2018 10:48

A LA MESA DEL SENADO

El Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa de los senadores de la Coalició Compromís, Carles Mulet García y Jordi Navarrete Pla, al amparo de lo establecido en el Reglamento del Senado, presenta para su debate en la Comisión que corresponda la siguiente **MOCIÓN para paliar los efectos negativos sobre las arcas municipales tras la declaración de inconstitucionalidad de parte del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor Añadido de los Terrenos de Naturaleza Urbana.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor Añadido de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU), comúnmente conocido como “plusvalía”, es como establece el artículo 104.1 de la Ley de Haciendas Locales *un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.* El mismo se encuentra regulado en los artículos 104 a 110 de este texto legal, pero la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017 de 11 de mayo estimó la inconstitucionalidad de los preceptos 107.1 y 107.2 a) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) y por conexión con ambos, el artículo 110.4 del mismo.

La base de la impugnación ante el Constitucional se basaba en el método de cálculo de la plusvalía obtenida en la tramitación de un terreno: por un lado el valor catastral y, por otro, el número de años desde el anterior a la transmisión (con un máximo de veinte). Así, desde el transcurso del primer año siempre se entendía dada una plusvalía, independientemente de si ésta se daba o no en realidad.

Este impuesto debe entenderse estrechamente ligado con el principio constitucional de capacidad económica recogido en el apartado primero del artículo 31 de nuestra Constitución. De la literalidad del mismo se desprende que la tributación viene configurada atendiendo a la riqueza del sujeto objeto de la misma. De este modo, y según la interpretación del Tribunal en la sentencia, el IVTNU no grava siempre un incremento de valor durante su tenencia pues *“basta entonces con que sea titular de un terreno de naturaleza urbana para que el legislador anude a esta circunstancia, como consecuencia indispensable e irrefutable, un incremento de valor sometido a tributación que cuantifica de forma automática mediante la aplicación al valor que tengan a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles al momento de la transmisión de un porcentaje fijo por cada año de tenencia, con independencia no solo del quantum real del mismo, sino de la propia existencia de ese incremento”.* Por ende, hacer tributar los terrenos que han perdido valor del mismo modo que si



compromís

SENAT



hubiesen tenido ganancias, contradice de lleno el principio de capacidad económica. Encontramos varias sentencias referentes a este tema, como las emitidas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (números 305/2012, de 21 de marzo de 2012; 505/2012, de 9 de mayo de 2012; y 262/2016, de 8 de marzo de 2016); las del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (número 40/2016, de 28 de enero de 2016); las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (número 693/2016, de 15 de junio de 2016), y que supusieron, junto a la STC 26/2017, de 16 de febrero en relación con las Normas Forales 16/1989, de Gipúzkoa y 46/1989, de Álava, un avance de este final que venía anunciándose.

El cálculo del valor de los terrenos, siguiendo la jurisprudencia anterior al fallo del constitucional, vendría a determinarse pericialmente, siendo este el medio elegido para considerar o no un incremento de valor. Sin embargo, en la sentencia 59/2017 dice que *“determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que sólo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, a partir de la publicación de esta Sentencia, llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana”*.

Como apunta el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), *“las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”*, y en este caso, desde el 15 de junio de 2017, por lo que, desde ese momento, los procesos judiciales o de revisión en vía administrativa en los que se esté dando revisión a los actos administrativos afectados, deberán tener en cuenta la sentencia dictada y anular, en su caso, las liquidaciones dictadas, debiéndose ordenar la devolución de los ingresos indebidos que se hayan podido dar.

No solo las devoluciones, sino los ingresos que dejarán de percibirse tendrán un efecto directo sobre las arcas municipales al ser un tributo propio de los mismos.

Los reajustes y restricciones a los que se han visto sometidos han limitado el margen de maniobra de los Ayuntamientos. Desde el establecimiento del techo de gasto hasta la tasa de reposición, pasando por los recortes competenciales y presupuestarios, ha llevado a que la ya conocida “asfixia municipal” no permita a muchos municipios poder gestionar adecuadamente sus recursos. A ello debemos añadir el nuevo impedimento fruto de la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos 107.1 y 107.2 a) TRLRHL y por conexión con ambos, el artículo 110.4 del mismo.

El vínculo directo entre la ciudadanía y la Administración se da en este primer nivel territorial y el castigo a éste se refleja en la merma de la calidad de



compromís

SENAT



la atención y la reducción de la capacidad de reacción, disminuyendo la calidad de vida de los vecinos y vecinas de los distintos municipios. Es menester, pues, dar una solución real y efectiva para así paliar los efectos negativos a nivel económicos dados por la declaración de inconstitucionalidad de parte del IVTNU, debiendo ser el Estado el encargado de proveer de presupuesto necesarios a las entidades locales y no las comunidades autónomas, que, como en el caso de la valenciana, ya se ven suficientemente castigadas por la infrafinanciación e infrainversión estatal.

ACUERDO

Por todo ello, la Comisión insta al Gobierno a:

1.- Dotar a los municipios de recursos económicos necesarios para paliar los efectos negativos de la declaración de inconstitucionalidad de parte del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor Añadido de los Terrenos de Naturaleza Urbana sobre las arcas municipales.

2.- Plantear una nueva regulación del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor Añadido de los Terrenos de Naturaleza Urbana acorde a los principios constitucionales de capacidad económica y no confiscatoriedad.

L'Impost Municipal sobre l'Increment del Valor Afegit dels terrenys de naturalesa urbana (IVTNU) o comunament conegut com "plusvàlua" és, com estableix l'article 104.1 de la Llei d'Hisendes locals, un tribut directe que grava l'increment de valor que experimenten aquests terrenys i es posa de manifest a conseqüència de la transmissió de la propietat dels terrenys per qualsevol títol o de la constitució o transmissió de qualsevol dret real de gaudi, limitatiu del domini, sobre els referits terrenys. El mateix es troba regulat en els articles 104 a 110 d'aquest text legal però la sentència del Tribunal Constitucional 59/2017 de 11 de maig va estimar la inconstitucionalitat dels preceptes 107.1 i 107.2 a) del text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (TRLRHL) i per connexió amb tots dos, l'article 110.4 del mateix.

La base de la impugnació davant el constitucional es basava en el mètode de càlcul de la plusvàlua obtinguda en la tramitació d'un terreny: d'una banda el valor cadastral i per un altra el nombre d'anys des de l'anterior a la transmissió (amb un màxim de vint). Així, des del transcurs del primer any sempre s'entenia donada una plusvàlua, independentment de si aquesta es donava o no en realitat.

Aquest impost s'ha d'entendre estretament lligat amb el principi constitucional de capacitat econòmica recollit en l'apartat primer de l'article 31 de la nostra Constitució. De la literalitat del mateix es desprèn que la tributació ve



compromís

SENAT



configurada atenent a la riquesa del subjecte objecte de la mateixa. D'aquesta manera i segons la interpretació del Tribunal en la sentència, el IVTNU no grava sempre un increment de valor durant la seua tinença ja que *"n'hi ha prou amb que siga titular d'un terreny de naturalesa urbana perquè el legislador vincule a aquesta circumstància, com conseqüència indispensable i irrefutable, un increment de valor sotmès a tributació que quantifica de forma automàtica mitjançant l'aplicació al valor que tinguen a efectes de l'impost sobre béns immobles al moment de la transmissió d'un percentatge fix per cada any de tinença, amb independència no només del quantum real del mateix, sinó de la pròpia existència d'aquest increment"*. Per tant, fer tributar els terrenys que han perdut valor de la mateixa manera que si hagueren tingut guanys, contradiu de ple el principi de capacitat econòmica. Trobem diverses sentències referents a aquest tema, com les emeses pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (números 305/2012, de 21 de març de 2012; 505/2012, de 9 de maig de 2012; i 262/2016, de 8 de març de 2016); les del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana (nombre 40/2016, de 28 de gener de 2016); les del Tribunal Superior de Justícia de Madrid (nombre 693/2016, de 15 de juny de 2016), i que van suposar, al costat de la STC 26/2017, de 16 de febrer en relació amb les normes forals 16/1989, de Guipúscoa i 46/1989, d'Àlaba, un avanç d'aquest final que venia anunciant-se.

El càlcul del valor dels terrenys, seguint la jurisprudència anterior a la decisió del constitucional, vindria a determinar pericialment, d'aquesta manera el mitjà triat per a considerar o no un increment de valor. No obstant això, en la sentència 59/2017 diu que *"determinar l'existència o no d'un increment susceptible de ser sotmès a tributació és una cosa que només correspon al legislador, en la seua llibertat de configuració normativa, a partir de la publicació d'aquesta Sentència, duent a terme les modificacions o adaptacions pertinents en el règim legal de l'impost que permeten arbitrar la manera de no sotmetre a tributació les situacions d'inexistència d'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana"*.

Com apunta l'article 38.1 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), *"les sentències recaigudes en procediments d'inconstitucionalitat tindran valor de cosa jutjada, vincularan a tots els Poders Públics i produiran efectes generals des de la data de la seua publicació al Butlletí Oficial de l'Estat"*, i en aquest cas, des del 15 de juny de 2017, per la qual cosa, des d'aquest moment, els processos judicials o de revisió en via administrativa en els que s'estiga donant revisió als actes administratius afectats, hauran de tindre en còmpte la sentència dictada i anul·lar, si és necessari, les liquidacions dictades, havent d'ordenar la devolució dels ingressos indeguts que s'hagen pogut donar.

No només les devolucions, sinó els ingressos que deixaran de percebre, tindran un efecte directe sobre les arques municipals en ser un tribut propi dels mateixos.



compromís

SENAT



Els reajustaments i restriccions als que s'han vist sotmesos han limitat el marge de maniobra dels ajuntaments. Des de l'establiment del sostre de despesa fins a la taxa de reposició, passant per les retallades competencials i pressupostàries, han portat al fet que la ja coneguda "asfíxia municipal" no permeta a molts municipis poder gestionar adequadament els seus recursos. A això hem d'afegir el nou impediment fruit de la declaració d'inconstitucionalitat dels preceptes 107.1 i 107.2 a) TRLRHL i per connexió amb tots dos, l'article 110.4 del mateix.

El vincle directe entre la ciutadania i l'Administració es dona en aquest primer nivell territorial i el càstig a aquest es reflecteix en la minva de la qualitat de l'atenció i la reducció de la capacitat de reacció, disminuint la qualitat de vida dels veïns i veïnes dels diferents municipis. És menester, doncs, donar una solució real i efectiva per així pal·liar els efectes negatius a nivell econòmic donats per la declaració d'inconstitucionalitat de part de l'IVTNU, havent de ser l'Estat l'encarregat de proveir de pressupost necessaris a les entitats locals i no les comunitats autònomes, que, com en el cas de la valenciana, ja es veuen prou castigades per l'infrafinançament i infra inversió estatal.

ACORD

Per tot això, la Comisió insta el Govern a:

- 1.- Dotar els municipis de recursos econòmics necessaris per a pal·liar els efectes negatius de la declaració d'inconstitucionalitat de part de l'Impost Municipal sobre l'Increment del Valor Afegit dels terrenys de naturalesa urbana sobre les arques municipals.
- 2.- Plantejar una nova regulació de l'Impost Municipal sobre l'Increment del Valor Afegit dels terrenys de naturalesa urbana d'acord amb els principis constitucionals de capacitat econòmica i no confiscatorietat.

Palacio del Senado, 31 de agosto de 2018

Carles Mulet Garcia

Jordi Navarrete Pla