

**RÉGIMEN DE LA DEVOLUCIÓN
DE INGRESOS Y
RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL EN EL IMPUESTO
MUNICIPAL DE PLUSVALÍA**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de publicaciones

RÉGIMEN DE LA DEVOLUCIÓN DE INGRESOS Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL IMPUESTO MUNICIPAL DE PLUSVALÍA

Joan Pagès i Galtés

Catedrático de Derecho Financiero de la URV
(Tarragona-Reus)

Secretario de Ayuntamiento (en excedencia)

Colección: Atelier Fiscal

Director:

Miguel Ángel COLLADO YURRITA

(Catedrático de Derecho financiero y tributario de la UCLM)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2020 Joan Pagès i Galtés

© 2020 Atelier
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-17466-87-9

Depósito legal: B 4557-2020

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

ÍNDICE

ABREVIATURAS	11
1. INTRODUCCIÓN	13
2. MARCO NORMATIVO	15
2.1. Antecedentes	15
2.2. LRHL de 1988. TR de la LRHL de 2004	16
3. NATURALEZA DEL SISTEMA CUANTIFICADOR DEL INCREMENTO DE VALOR	19
3.1. Esquema	19
3.2. Ficción jurídica ajustada a la Constitución.	20
3.3. Presunción <i>iuris tantum</i>	21
3.4. Ficción jurídica no ajustada a la Constitución	23
4. DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	25
4.1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	25
4.2. Esquema de los aspectos más relevantes de la declaración de inconstitucionalidad	27
5. EFECTOS MATERIALES Y FORMALES DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	33
5.1. Efectos materiales: La sujeción a gravamen del incremento de valor real con el límite de que la cuota no puede superarlo	33
5.2. Efectos formales: La gestión del impuesto en el interín de la declaración de inconstitucionalidad y la reforma del TR de la LRHL	34
6. LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS DICTADAS POR EL TS	39
6.1. Criterios interpretativos fijados por el TS sobre la declaración de inconstitucionalidad del IIVTNU	39
6.2. Principios rectores del TS sobre la declaración de inconstitucionalidad del IIVTNU	41

6.3.	Cálculo del incremento de valor a efectos del hecho imponible ..	44
6.4.	Cálculo del incremento de valor a efectos de la base imponible..	50
6.5.	Carga de la prueba	52
6.6.	Cuestiones pendientes de resolver	67
7.	TRANSMISIONES ONEROSAS <i>VERSUS</i> TRANSMISIONES LUCRATIVAS.	69
7.1.	Transmisiones onerosas. La doctrina constitucional	69
7.2.	Transmisiones lucrativas. Principio de igualdad	69
8.	INCREMENTOS DE VALOR INEXISTENTES <i>VERSUS</i> INCREMENTOS DE VALOR ESCASOS	73
8.1.	Incrementos de valor inexistentes. Principio de capacidad económica	73
8.2.	Incrementos de valor existentes pero escasos. Principio de interdicción de la confiscatoriedad.	73
9.	TRANSMISIONES REALIZADAS TRAS LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	87
9.1.	Plena eficacia temporal de la declaración de inconstitucionalidad..	87
9.2.	Actuaciones a seguir por la Administración municipal.	88
9.3.	Suspensión del procedimiento	89
9.4.	Medios de defensa a ejercer por los sujetos pasivos.	103
10.	TRANSMISIONES REALIZADAS ANTES DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.	107
10.1.	Límites a la eficacia temporal de la declaración de inconstitucionalidad. Diferencia entre la STC 59/2017 y la STC 216/2019	107
10.2.	Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad sobre las situaciones firmes en vía administrativa y la STC 59/2017.	110
10.3.	Tesis de la eficacia retroactiva de la declaración de inconstitucionalidad efectuada sobre el IIVTNU por la STC 59/2017	112
10.4.	Normativa foral	128
10.5.	Territorio común. TR de la LRHL.	130
11.	INGRESOS INDEBIDOS	135
11.1.	Calificación como ingreso sobrevenido indebido a raíz de la STC	135
11.2.	Procedimiento de devolución de ingresos indebidos. Prescripción	139
11.3.	La devolución de ingresos indebidos a través de procedimientos especiales de revisión. Legitimación activa. Competencia municipal.	141
12.	REVOCACIÓN	145
12.1.	Normativa aplicable	145
12.2.	Supuesto de revocación: La STC 59/2017 como circunstancia sobrevenida del art. 219 LGT	147

12.3. Límites materiales a la revocación	150
12.4. Límite temporal a la revocación. Prescripción	152
12.5. Iniciación del procedimiento	153
12.6. Tramitación del procedimiento.	156
12.7. Terminación del procedimiento	159
13. NULIDAD DE PLENO DERECHO.	165
13.1. Normativa aplicable	165
13.2. Supuesto de nulidad: Los efectos <i>ex nunc</i> de la STC 59/2017 y su inclusión en las letras a), f) y g) del art. 217.1 LGT	166
13.3. Límites materiales a la revisión por nulidad	170
13.4. Límite temporal a la revisión. Imprescriptibilidad	177
13.5. Iniciación del procedimiento	178
13.6. Tramitación del procedimiento.	182
13.7. Terminación del procedimiento	188
14. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	195
14.1. Su aplicación al ámbito local.	195
14.2. Requisitos materiales y temporales	198
14.3. La no consideración de las SSTC como supuesto legitimador del recurso	199
15. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	201
15.1. La declaración de inconstitucionalidad de una ley como causa de responsabilidad patrimonial	201
15.2. Relación de la responsabilidad patrimonial con la devolución de ingresos indebidos	201
15.3. Legitimación activa y pasiva	204
15.4. Requisitos materiales	205
15.5. Requisitos formales	206
15.6. Requisitos temporales	210
16. RESARCIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO A LOS AYUNTAMIENTOS	217
16.1. Fórmulas de compensación económica	217
16.2. Reclamación de responsabilidad patrimonial	219
17. CONCLUSIONES	223
BIBLIOGRAFÍA.	241

ABREVIATURAS

Ar.:	Aranzadi-Repertorio de Jurisprudencia
ATC:	Auto del Tribunal Constitucional
ATS:	Auto del Tribunal Supremo
CE:	Constitución española de 1978
CJA:	Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya
DGT:	Dirección General de Tributos
JCA:	Juzgado Contencioso-Administrativo
JT:	Jurisprudencia Tributaria
LBRL:	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LEC:	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LGT:	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA:	Ley 28/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LOTC:	Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LPA de 1958:	Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958
LPAC:	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRHL:	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales
LRJPAC:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP:	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RD:	Real Decreto

RD 520/2005:	RD 520/205, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa
RFALHN:	RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional
RGRI:	RD 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Gestión e Inspección
SAN:	Sentencia de la Audiencia Nacional
SJCA:	Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ:	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TEAC:	Tribunal Económico-Administrativo Central
TEAM:	Tribunal Económico-Administrativo Municipal
TR cat. de la LMRLC:	Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya
TR de la LRHL:	Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RDL 3/2004, de 5 de marzo
TRRL:	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RD Legislativo. 781/1986, de 18 de abril
TS:	Tribunal Supremo
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia

1. INTRODUCCIÓN

Desde la instauración en 1919 del usualmente denominado impuesto municipal de plusvalía, hasta la entrada en vigor de la LRHL de 1988¹ la determinación del incremento de valor como elemento integrante de su hecho y base imponible había generado muchos problemas, pero todos esencialmente eran de adecuación de las Ordenanzas fiscales a la ley. En cambio, tras la entrada en vigor de la citada LRHL, los principales problemas que se han presentado son de adecuación de la ley a la Constitución.

Tanto ello es así, que en 2017 el Tribunal Constitucional dictó doctrina declarando la inconstitucionalidad de sujetar a gravamen incrementos de valor inexistentes y, paralelamente, la inconstitucionalidad de negar al interesado el derecho a probar que no han existido tales incrementos. Se da empero la circunstancia que esta declaración de inconstitucionalidad generó no pocas dudas, como son la forma de calcular los incrementos reales de valor y la concreción de los efectos temporales de semejante declaración de inconstitucionalidad.

Ante ello, el Tribunal Supremo ha venido dictando desde 2018 varias sentencias por las que se interpretan algunos aspectos básicos de la doctrina constitucional emitida en 2017, pero tampoco resuelve todos los problemas basilares, singularmente los efectos temporales de la declaración de inconstitucionalidad.

Se trata éste de un tema de suma importancia teórica y práctica. Desde una perspectiva teórica exige pronunciarse sobre si la declaración de inconstitucionalidad de las normas tiene ordinariamente efectos retroactivos o, por contra, sus efectos ordinarios son meramente prospectivos. Desde una perspectiva práctica, la consecuencia de semejante cuestión teórica se centra en si el derecho a la devolución de lo pagado por el impuesto con motivo de la declaración de inconstitucionalidad se extiende a todos los hechos imposables realizados desde que se empezó a exigir a partir del día 1 de enero de 1990,² o bien se limita a

1. Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

2. Según la disp. trans. quinta.1, párrafo primero, de la LRHL «*El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana comenzará a exigirse, en su caso, a partir del día 1*

los hechos imponible realizados a partir de la publicación de la Sentencia por la que se declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos legales.

En 2019, el TC ha dictado otra sentencia que resuelve determinada cuestión al declarar la inconstitucionalidad de que la cuota tributaria sea superior al incremento de valor real y, a la vez, precisar que los efectos de esta declaración son meramente prospectivos. Pero aún así todavía persisten muchos problemas básicos, entre los que destacan si semejantes efectos prospectivos también son predicables de la declaración de inconstitucionalidad dictada en 2017 sobre los incrementos irreales, y si deben reputarse inconstitucionales los supuestos en que la cuota tributaria es igual o ligeramente superior al incremento real.

Se advierte, pues, que estamos ante una temática de máximo interés doctrinal y práctico cuyo análisis jurídico nos servirá para concretar qué tipo de actuaciones procede adoptar tanto por los Ayuntamientos como por los particulares respecto a la devolución de ingresos indebidos y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

de enero de 1990.». Téngase en cuenta, que este impuesto es de exacción potestativa por parte de los Ayuntamientos (así ya se establecía en la redacción original del art. 60.2 LRHL) y, por tanto, cabe la posibilidad de que algunos Ayuntamientos lo establecieran en un momento posterior al 1 de enero de 1990 e, incluso, que aún no lo hayan establecido o, que habiéndolo establecido, después lo hayan derogado.