



# Plusvalías: una norma para restablecer la constitucionalidad y un fondo para compensar la pérdida recaudatoria

**El pasado 10 de noviembre entró en vigor el Real Decreto-ley 26/2021, que adapta el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana a la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional. El texto, publicado en el BOE del martes, 9 de noviembre, responde a una de las demandas formuladas por la FEMP para garantizar seguridad jurídica a Gobiernos Locales y ciudadanos tras la Sentencia del Constitucional. Pendiente está todavía la respuesta a la segunda demanda de la Federación: la habilitación de un fondo que compense la reducción recaudatoria por esta vía fiscal. A cierre de esta edición, la FEMP había pedido la convocatoria de una CNAL y anunciado la presentación de una enmienda en el Senado.**



A. Junquera

La FEMP pidió en su declaración, acordada en Torremolinos, *“la aprobación urgente de una norma legal que reforme el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de manera que garantice la seguridad jurídica de los ciudadanos y los Gobiernos Locales y la correspondiente recaudación para las Haciendas Locales”*. La respuesta contenida en la nueva norma modifica el articulado de la legislación sobre Haciendas Locales e incorpora las cuestiones sobre las que se pronunciaba el Alto Tribunal el pasado 26 de octubre y en otras Sentencias anteriores (de 2017 y 2019).

En Torremolinos, y en vista de la pérdida de recaudación municipal derivada de la Sentencia, se acordó que *“deberá dotarse de un Fondo de compensación a los Ayuntamientos por las cantidades no recaudadas”*. Asimismo, se precisó que *“este concepto deberá hacerse extensivo a las pérdidas de recaudación originadas por las anteriores Sentencias”* del Tribunal.

El fondo de compensación por esa pérdida recaudatoria fue el tema central abordado en la Junta de Gobierno Extraordinaria que tuvo lugar el 22 de noviembre; y la demanda formulada en la misma se concretaba en una convocatoria urgente de la CNAL en la que trasladar la demanda de dicho fondo, para cuyo cálculo se plantea una metodología *“en pasado, presente y futuro”*, en palabras del Presidente, Abel Caballero, que se elaborará y planteará desde la FEMP. En concreto, se busca compensar la recaudación perdida durante el tiempo transcurrido entre la última Sentencia y la emisión del Real Decreto-ley, así como lo no percibido como consecuencia de las sentencias anteriores -a causa de las cuales algunos Ayuntamientos ya no realizaban el cobro de este impuesto-, y lo que se dejará de recibir en el futuro con la aplicación del nuevo sistema previsto en el Real Decreto-ley.

Asimismo, la Federación también prevé llevar al Senado una enmienda para que los Presupuestos Generales



La Junta de Gobierno de la FEMP, reunida en Torremolinos, aprobó la Declaración sobre plusvalías, en la que demandó una nueva normativa y fondo de compensación por la cantidad no recaudada.

del Estado para 2022 contemplen un fondo activo para compensar la minoración de ingresos.

### La Sentencia y la nueva norma

El Constitucional no cuestiona en su Sentencia la naturaleza del impuesto: el IVTNU grava el incremento del valor de los terrenos experimentado a lo largo de un periodo de veinte años y que se pone de manifiesto en el momento del devengo. Lo que cuestiona la Sentencia es el sistema de determinación de la base imponible del mismo y, precisamente a eso viene a dar respuesta el Real Decreto-ley.

En una Disposición transitoria única referida a la adaptación de las Ordenanzas Fiscales, la nueva norma señala que los Ayuntamientos que tengan establecido este impuesto “deberán modificar, en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, sus respectivas ordenanzas fiscales para adecuarlas a lo dispuesto en el mismo”. Hasta que la modificación entre en vigor, resultará de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto-ley, tomándose, para la determinación de la base imponible, los coeficientes establecidos” en la redacción de la nueva norma, coeficientes que se recogen en el cuadro que aparece en estas páginas.

### Sólo si hay incremento de valor...

“No se producirá la sujeción al impuesto en las transmisiones de terrenos respecto de los cuales se constate la

### COEFICIENTES APLICABLES

Periodo de generación	Coefficiente
Inferior a 1 año	0,14
1 año	0,13
2 años	0,15
3 años	0,16
4 años	0,17
5 años	0,17
6 años	0,16
7 años	0,12
8 años	0,10
9 años	0,09
10 años	0,08
11 años	0,08
12 años	0,08
13 años	0,08
14 años	0,10
15 años	0,12
16 años	0,16
17 años	0,20
18 años	0,26
19 años	0,36
Igual o superior a 20 años	0,45

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

*inexistencia de incremento de valor por diferencia entre los valores de dichos terrenos en las fechas de transmisión y adquisición*". Así queda recogido en el encabezamiento del nuevo apartado que se incorpora al artículo 104 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, un apartado que viene a adaptar la norma a una de las cuestiones sobre las que el Tribunal Constitucional ha hecho hincapié: si no hay aumento en el valor de transmisión o adquisición, no se aplica el impuesto. El texto también señala que el interesado en acreditar que no ha habido incremento de valor deberá declarar la transmisión y acreditar los títulos que lo justifiquen.

La incorporación de este nuevo supuesto de no sujeción al impuesto de las operaciones en las que se constate, a instancia del contribuyente, que no se ha obtenido incremento de valor, da respuesta al mandato del Constitucional de no someter a tributación estas situaciones.

## Determinación de la base imponible

La Sentencia del TC declaró *"la inconstitucionalidad y nulidad"* de varios párrafos de los puntos 1, 2.a) y 4 del artículo 107 de la norma, lo que supuso *"su expulsión del ordenamiento jurídico"* y *"un vacío normativo sobre la determinación de la base imponible que impide la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo local y, por tanto, su exigibilidad"*.

El Real Decreto-ley resuelve esta cuestión modificando la determinación de la base imponible del tributo para que refleje la realidad del mercado inmobiliario; asimismo, garantiza que aquellos contribuyentes que no obtengan ganancia por la venta de un inmueble, quedarán exentos del pago del tributo. Desde el Ministerio de Hacienda resumen este extremo señalando que se *"adecúa la base imponible del impuesto a la capacidad económica efectiva del contribuyente"*.

## NOVEDADES DE LA NORMA

NUEVOS MÉTODOS DE CÁLCULO DE LA BASE IMPONIBLE	
La nueva norma contempla dos opciones para determinar la cuota tributaria	
SISTEMA OBJETIVO PLUSVALÍA REAL	Se sustituyen los porcentajes anuales aplicables sobre el valor del terreno por unos coeficientes máximos, en función del número de años transcurridos desde la operación Los coeficientes se actualizan anualmente en función de la evolución del mercado inmobiliario
PLUSVALÍA REAL	Los contribuyentes tendrán la opción de tributar por la plusvalía real del suelo (diferencia entre el precio de venta y de adquisición) si ésta es inferior a la base imponible que arroje el sistema objetivo Los Ayuntamientos podrán efectuar las correspondientes comprobaciones
OTRAS MODIFICACIONES	
Nuevo supuesto de NO SUJECCIÓN	Las operaciones donde no haya aumento de valor no estarán sujetas a tributación Se deberá constatar a instancias del contribuyente que no se ha obtenido un aumento de valor
OPERACIONES DE MENOS DE UN AÑO	Se van a gravar las plusvalías generadas en menos de un año, calculado entre la fecha de adquisición y la de enajenación Estas operaciones son las que pueden tener un carácter más especulativo

Fuente: Gobierno de España

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE ATIENDE EL REAL DECRETO-LEY

Sentencia	Fecha	Elementos declarados INCONSTITUCIONALES
59/2017	11/05/ 2017	Tributación en los casos de <b>inexistencia de incrementos de valor</b> (Artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4, del TRLRHL)
126/2019	31/10/ 2019	Imposibilidad de que la <b>cuota a satisfacer sea superior al incremento patrimonial</b> realmente obtenido por el contribuyente (Artículo 107.4 del TRLRHL)
Sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 4433-2020	26/10/ 2021	El actual <b>sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible</b> , por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y a la crisis económica y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE) (Artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del TRLRHL)

Fuente: Gobierno de España



Tribunal Constitucional (Foto: K3TO-CC BY 3.0, wikimedia).

Así, la nueva norma establece modificaciones en el sistema de cálculo de base imponible, para la que prevén dos opciones: un sistema objetivo y otro basado en la plusvalía.

En el sistema objetivo, los porcentajes anuales que se aplicaban sobre el valor de los terrenos quedan sustituidos por los coeficientes que aparecen recogidos en el cuadro (que van de 0,14 a 0,45) y que se asocian a los años transcurridos desde la adquisición del inmueble (de inferior a un año a igual o superior a veinte años). La base imponible del impuesto será el resultado de multiplicar el valor catastral del suelo en el momento del devengo por los coeficientes que aprueben los Ayuntamientos y que, en ningún caso podrán exceder a los que figuran en dicho cuadro.

Los coeficientes de referencia serán actualizados anualmente, teniendo en cuenta la evolución del mercado inmobiliario, y por norma de rango legal, según explica el Ministerio de Hacienda y Función Pública que, a estos efectos, apunta como ejemplo la Ley de Presupuestos Generales del Estado. El Real Decreto-ley prevé que los Ayuntamientos puedan corregir a la baja hasta el 15% de los valores catastrales del suelo en función de su grado de actualización, con lo que, subraya Hacienda, se garantiza la adaptación del tributo a la realidad inmobiliaria de cada municipio.

La segunda opción prevé la posibilidad de tributar en función de la plusvalía real obtenida en el momento de la transmisión de un inmueble. Se calcula por la diferencia entre el valor de transmisión del suelo y el de adquisición. Así, si el contribuyente demuestra que la plusvalía real es inferior a la que resulta del cálculo objetivo, podrá aplicar

la real. El texto del Real Decreto-ley explica que en las transmisiones de un inmueble en los que haya suelo y construcción, la plusvalía real del terreno equivaldrá a la diferencia entre el precio de venta y el de adquisición tras aplicarles la proporción que representa el valor catastral del suelo sobre el valor total.

Estos cálculos, señala la norma, podrán ser objeto de comprobación por parte de los Ayuntamientos.

### **Plusvalías generadas en menos de un año**

Otra de las novedades del Real Decreto-ley es que prevé gravar las plusvalías generadas en periodos inferiores a un año, *“las que se producen cuando entre la fecha de adquisición y transmisión ha transcurrido menos de un año y que, por tanto, pueden llegar a tener un carácter más especulativo”*, señala el Ministerio de Hacienda y Función Pública, que indica que se trata de una opción que ya se aplica en algunas ciudades.

El Real Decreto-ley, aprobado en Consejo de Ministros el 8 de noviembre, ha venido a restablecer la exigibilidad del impuesto que, tras la sentencia del Constitucional, había quedado en suspenso. Da también respuesta a la demanda de la Federación en la medida que marca nuevas pautas de actuación para la determinación de la base imponible como para el cobro del tributo, restableciendo así la seguridad jurídica tanto para los Gobiernos Locales como para los ciudadanos y aplicando la *“justicia recaudatoria”* que se reclamaba desde la Federación a un impuesto que, en determinadas circunstancias, adquiriría un carácter confiscatorio.