
Modificación de la Ley de Haciendas Locales para mantener la Plusvalía municipal

Legal Flash del área Financiero y Tributario
Noviembre 2021



- > El Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto-ley 26/2021 (“**RDL 26/2021**”), de 8 de noviembre, por el que se introducen modificaciones en la regulación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (“**IIVTNU**”, comúnmente conocido como “**Plusvalía municipal**”).
- > Con este RDL 26/2021 se da solución por parte del Gobierno al vacío legal producido a raíz de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de octubre de 2021, mediante la que se declara inconstitucional la regulación previa relativa a la determinación de la base imponible de este impuesto.
- > Las modificaciones aprobadas por el RDL 26/2021 entran en vigor el 10 de noviembre de 2021.

Introducción. Antecedentes jurisprudenciales.

En estos últimos años varias sentencias del Tribunal Constitucional (“TC”) han declarado inconstitucionales y nulos determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (“TRLHL”), relativos al IIVTNU.

En concreto:

- o La [sentencia 59/2017](#), de 11 de mayo (publicada en el BOE de 15 de junio de 2017), declaró inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4 del TRLRHL, reguladores de la fórmula de cálculo de la base imponible del IIVTNU, únicamente en aquellos supuestos en que se someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.
- o La [sentencia 126/2019](#), de 31 de octubre (publicada en el BOE de 6 de diciembre de 2019), declaró inconstitucional y nulo el artículo 107.4 del TRLHL en aquellos casos en que, habiendo experimentado los terrenos un incremento de valor, la cuota a satisfacer por el impuesto es superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente.
- o Por último, la [sentencia 182/2021](#), de 26 de octubre ([publicada en el BOE](#) el 25 de noviembre de 2021), declara inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 del TRLHL, relativos a la forma de cálculo de la base imponible del IIVTNU, de forma íntegra; es decir, para todos los casos.

Esta última sentencia, publicada en el Boletín Oficial del Estado casi un mes más tarde de la fecha de su dictamen por el Tribunal Constitucional, y que fue objeto de análisis en un [legal flash previo](#), deja un vacío normativo relevante que debe subsanarse por el legislador tal como se reconoce en la misma:

“(..) la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 TRLHL supone su expulsión del ordenamiento jurídico, dejando 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. Debe ser ahora el legislador (y no este Tribunal) el que, en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, lleve a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto para adecuarlo a las exigencias del art. 31.1 CE puestas de manifiesto en todos los pronunciamientos constitucionales sobre los preceptos legales ahora anulados, dado que a fecha de hoy han transcurrido más de cuatro años desde la publicación de la STC 59/2017 (“BOE” núm. 142, de 15 de junio)”.



Con el fin de subsanar la regulación del TRLHL, en atención a la jurisprudencia del TC, se aprueba ahora a toda prisa por el Gobierno el [RDL 26/2021](#). Convendrá estar atentos a la convalidación de este RDL y su posible tramitación como Ley ordinaria. Puede resultar cuestionable que exista una situación de extraordinaria y urgente necesidad para dictar este RDL (uno de los requisitos previstos por el artículo 86 de la Constitución Española para la aprobación de reales decretos-leyes), especialmente si se atiende al tiempo transcurrido desde que se publicó en el BOE la primera sentencia del Tribunal Constitucional.

Por otra parte, resulta dudoso que la reforma operada por el RDL 26/2021 en el TRLHL cumpla con todos los requisitos y/o exigencias que se derivan de la jurisprudencia del TC. A nuestro entender, continúa presentando vicios de inconstitucionalidad que deberían ser objeto de análisis caso por caso.

Aprobación de una nueva regulación del IIVTNU

El RDL 26/2021 modifica diversos artículos del TRLHL, con el fin de adaptar la normativa a la jurisprudencia del TC que ha recaído estos años. En primer lugar, se establece un nuevo supuesto de no sujeción para aquellos casos en que no se produce un incremento en el valor de los terrenos. Acto seguido, se regula una suerte de sistema opcional para el contribuyente con la finalidad de cumplir con los mandatos del TC en su última sentencia.

1. No sujeción de operaciones sin existencia de incremento de valor

En primer lugar, el RDL 26/2021 incorpora la facultad de los sujetos pasivos para acreditar la inexistencia de incremento de valor, en cuyo caso se producirá un supuesto de no sujeción (nuevo artículo 104.5 TRLHL), cumpliéndose de esta forma parcialmente, tras 4 años, con el mandato de la sentencia del TC 59/2017.

Esta acreditación requiere aportar los títulos de transmisión y adquisición. Como regla general, el valor del que se partirá será el que se fije en esos títulos (el de adquisición/transmisión, en operaciones onerosas, o el declarado en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en operaciones gratuitas), salvo que exista un valor comprobado mayor por parte de la Administración tributaria. Para garantizar el funcionamiento de este nuevo supuesto de no sujeción los artículos 110.4 y 110.8 del TRLHL establecen facultades de comprobación para los ayuntamientos, el primero, y la posibilidad de firmar convenios de colaboración con las comunidades autónomas, el segundo.

Para determinar el valor de adquisición y transmisión correspondiente al terreno, la norma establece que se tomará el que resulte de aplicar la proporción que represente en la fecha de devengo del impuesto el valor catastral del suelo respecto del valor catastral total y esta proporción se aplicará tanto al valor de adquisición como al de transmisión. Dados los



pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, posiblemente hubiera sido más acertado atender a la proporción en cada momento.

Finalmente, la norma prevé como regla general que esta no sujeción conlleva, a efectos de la transmisión posterior del terreno, la interrupción del cómputo de los años a lo largo de los cuales se pone de manifiesto el incremento de valor, poniéndose por tanto el contador del tiempo a cero. Sin embargo, esta regla general no opera en caso de aportación o transmisión de bienes inmuebles que resulten no sujetas en virtud de lo dispuesto en (i) el artículo 104.3 del TRLHL (relativo a aportaciones de bienes realizadas por los cónyuges a sociedad conyugal, adjudicaciones que se hagan a los cónyuges en pago de aquellas y transmisiones que se hagan los cónyuges en pago de sus haberes comunes así como consecuencia del cumplimiento de sentencias en casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial) o (ii) en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2014 del Impuesto sobre Sociedades (relativo a operaciones de reestructuración empresarial a las que resulte de aplicación el régimen fiscal especial). En estos dos últimos casos, deberá computarse, a efectos del periodo de generación de la posterior transmisión de los terrenos, los años de generación de la operación previa no sujeta. Así, por ejemplo, en un caso de aportación de rama de actividad con activos inmobiliarios, con inexistencia de incremento de valor, el periodo de generación en la posterior transmisión se computará desde la fecha de adquisición originaria si a la operación le resultó de aplicación el régimen especial del capítulo VII del Título VII de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

2. Determinación de la base imponible: sistema opcional

El RDL 26/2021 (mediante el nuevo artículo 107.5 del TRLHL) establece que los interesados podrán acreditar un importe de incremento de valor inferior al resultante de la aplicación de los coeficientes, que serán objeto de análisis posterior, y, en cuyo caso, se tomará como base imponible del IIVTNU el importe del incremento de valor acreditado (y no el resultante de la aplicación de los coeficientes sobre el valor del terreno).

De esta forma se pretende dar cumplimiento al mandato de las sentencias del TC 126/2019 y 182/2021.

El contribuyente será el que debe probar que el importe de incremento de valor es inferior al derivado del sistema de coeficientes, al igual que debe acreditar la inexistencia de incremento de valor (lo que supondrá, como se ha comentado, la inexistencia del tributo). A efectos de constatar este incremento de valor inferior, el contribuyente deberá también atender a las reglas de cálculo previstas en el artículo 104.5 del TRLHL, anteriormente comentadas para el supuesto de inexistencia de incremento de valor (relativas al valor de transmisión y adquisición del terreno).

Finalmente, el RDL 26/2021 (mediante la nueva redacción de los apartados 1, 2 y 4 del artículo 107 del TRLHL), regula la determinación de la base imponible por aplicación de los coeficientes de forma completamente distinta a la anteriormente aplicable.



No se modifican las reglas generales de determinación del valor del terreno en el momento del devengo sobre el que debe aplicarse el correspondiente coeficiente. Como primera novedad, se permite que los ayuntamientos reduzcan, en sus ordenanzas fiscales, a estos efectos, el valor catastral hasta en un máximo del 15%.

Una segunda novedad es que los coeficientes ya no se fijan de manera proporcional al período de duración, sino que la nueva tabla establece coeficientes distintos, en función del período de generación, para tener en cuenta la evolución del mercado inmobiliario.

En este sentido, el artículo 107.4 del TRLHL fija coeficientes máximos, en función del período de generación, que se podrán modificar por la Ley de Presupuestos de cada año.

Los ayuntamientos deberán aprobar los coeficientes aplicables en sus ordenanzas fiscales. Si como consecuencia de la actualización de los coeficientes máximos del TRLHL por la Ley de Presupuestos, alguno de los coeficientes de la ordenanza municipal resultara ser superior al nuevo máximo legal, la normativa precisa que se aplicará directamente el máximo legal hasta que entre en vigor la nueva ordenanza fiscal que corrija el exceso.

La disposición transitoria única del RDL 26/2021 da un plazo de seis meses (hasta el 10 de mayo de 2022) a los ayuntamientos para que adapten sus ordenanzas fiscales a la nueva normativa. En tanto que no se produzca esta adaptación, la citada disposición precisa que se aplicará lo dispuesto en el RDL 26/2021 y, en concreto, los coeficientes máximos previstos en el artículo 107.4 del TRLHL.



La tabla establecida por la norma es la que se detalla a continuación, junto con los coeficientes máximos que operaban con la anterior regulación, de forma que pueden apreciarse las diferencias:

Período de generación (años)	Coeficiente máximo nuevo (RDL 26/2021)	Coeficiente máximo antigua regulación	Diferencia
Inferior a 1 año	0,14	-	0,1400
1 año	0,13	0,0370	0,0930
2 años	0,15	0,0740	0,0760
3 años	0,16	0,1110	0,0490
4 años	0,17	0,1480	0,0220
5 años	0,17	0,1850	-0,0150
6 años	0,16	0,2100	-0,0500
7 años	0,12	0,2450	-0,1250
8 años	0,10	0,2800	-0,1800
9 años	0,09	0,3150	-0,2250
10 años	0,08	0,3500	-0,2700
11 años	0,08	0,3520	-0,2720
12 años	0,08	0,3840	-0,3040
13 años	0,08	0,4160	-0,3360
14 años	0,10	0,4480	-0,3480
15 años	0,12	0,4800	-0,3600
16 años	0,16	0,4800	-0,3200
17 años	0,20	0,5100	-0,3100
18 años	0,26	0,5400	-0,2800
19 años	0,36	0,5700	-0,2100
20 años o más	0,45	0,6000	-0,1500

Para aplicar esta tabla hay que tener en consideración lo siguiente:

- El cómputo debe hacerse por años completos (lo que no es una novedad). Podría resultar interesante, en atención a los coeficientes máximos aprobados y en función de los que apruebe el respectivo ayuntamiento, posponer unos días la fecha de transmisión del terreno, para de esta forma aplicar el coeficiente de otro año. Así el período de generación de 6 años tiene un coeficiente máximo de 0,16 mientras que el de 7 años asciende a 0,12. Anteriormente, el coeficiente crecía cada año, con lo que esperar siempre incrementaba la tributación. A partir de ahora la espera podría reducirla.



- Se establece un coeficiente de 0,14 para períodos inferiores al año y se precisa que pasan a estar gravadas las plusvalías generadas en menos de un año (como ya ocurría en la ciudad de Barcelona). En tales supuestos, el coeficiente anual se prorrateará teniendo en cuenta el número de meses completos, con lo que, de nuevo, se redondea el cómputo por defecto. Al atenderse a meses completos, las plusvalías derivadas de transmisiones producidas en el primer mes de tenencia no se someterán a gravamen. Este coeficiente hace que se graven las plusvalías obtenidas una vez transcurrido ese primer mes, aunque prorrateando su importe por el número de meses completos transcurridos.

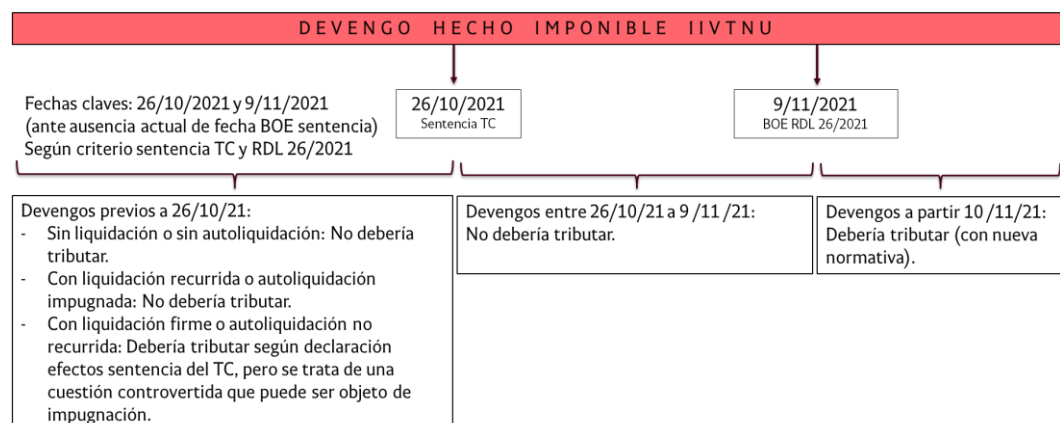
Efectos temporales: entrada en vigor del RDL 26/2021

La regulación aprobada entra en vigor el día 10 de noviembre de 2021 (esto es, el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado).

En atención a ello, entendemos que la nueva normativa únicamente puede exigirse a hechos imponible devengados a partir del 10 de noviembre de 2021. Conviene recordar, a estos efectos, que el impuesto se devenga en la fecha de transmisión de la propiedad del terreno o cuando se constituya o transmita cualquier derecho real de goce limitativo del dominio (artículo 109 del TRLHL).

A continuación se detallan de forma esquemática los supuestos que pueden darse según cuál sea la fecha del devengo del IIVTNU, tomando en consideración la controvertida limitación de los efectos de la última sentencia 182/2021 del TC, y para aquellos supuestos en que no puedan oponerse como motivos de impugnación los que dieron lugar a la inconstitucionalidad de los preceptos en las sentencias previas 59/2017 y 126/2019 del TC.

Una de las cuestiones que actualmente genera más controversia, en atención a la regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es el efecto limitativo que ha dado el TC a la sentencia 182/2021; sentencia que, como se ha comentado, se ha publicado en el BOE el 25 de noviembre, transcurrido casi un mes desde su difusión y tras aprobarse el RDL 26/2021.





Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas. En caso de no disponer de ninguno, puede contactar con los siguientes abogados expertos en la materia del grupo de litigación tributaria de Cuatrecasas.

Abogados expertos en la materia del grupo de litigación tributaria:

Oficina de Barcelona



Daniel Cuyás

T. + 34 932 905 469

daniel.cuyas@cuatrecasas.com



Ramon Palà

T. + 34 932 905 469

ramon.pala@cuatrecasas.com



Miró Ayats

T. +34 932 905 469

miro.ayats@cuatrecasas.com



Jaume Bonet

T. + 34 932 905 469

jaume.bonet@cuatrecasas.com



CUATRECASAS



Nuria Nicolau

T. +34 932 905 469

nuria.nicolau@cuatrecasas.com

Oficina de Madrid



Javier Nogueira

T. +34 915 247 131

javier.nogueira@cuatrecasas.com



Joaquín Huelin

T + 34 915 247 610

joaquin.huelin@cuatrecasas.com



Eva Martín

T. +34 915 247 610

eva.martin@cuatrecasas.com

Oficina de Valencia



Salvador Llopis

T. +34 963 390 435

salvador.llopis@cuatrecasas.com



Oficina de Bilbao



Juan Prieto

T. +34 944 359 208

juan.prieto@cuatrecasas.com

©2021 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas.