



# El Consejo de Cuentas confirma la adaptación de las ordenanzas de Plusvalía municipal de los ayuntamientos a la nueva normativa de Haciendas Locales

- **Amilivia presenta en las Cortes el informe del impacto que tuvieron las reformas del tributo sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana en los ayuntamientos de la Comunidad**
- **Los consistorios han cumplido con la obligación de adaptar las ordenanzas sobre este impuesto tras la modificación de la normativa en 2021, aunque algunos no hacen referencia expresa a aspectos relevantes recogidos en la ley**
- **Previamente, el Pleno del Consejo celebrado esta mañana aprobó los informes sobre el impacto en las entidades locales de la suspensión de las reglas fiscales, etapa 2018-2021; el relativo a la seguridad informática en el Ayuntamiento de Salamanca y el de la contratación realizada por las diputaciones en 2021**

El presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, Mario Amilivia, compareció esta tarde en la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento autonómico para presentar el informe sobre el análisis del impacto de las reformas impulsadas en el Impuesto conocido como plusvalía municipal en la situación económico-financiera en los ayuntamientos de la Comunidad. Es la primera auditoría sobre esta materia que se realiza en el ámbito de las instituciones de control externo de España.

Previamente, el Pleno del Consejo celebrado en la Cámara autonómica esta mañana aprobó tres nuevos informes, el del análisis del impacto en el sector público local de la suspensión de las reglas fiscales en los ejercicios 2018-2021, el de comprobación de la seguridad informática en el Ayuntamiento de Salamanca y el de fiscalización de la contratación realizada por las diputaciones provinciales en 2021.



Con ellos, el Consejo de Cuentas alcanza los 278 informes aprobados en su serie histórica. En la actualidad este órgano de control externo elabora una decena de fiscalizaciones que, en su mayoría, serán aprobadas de aquí a fin de año. También, mantiene otras 28 en diferentes fases de tramitación. Amilivia subrayó en esta línea que durante este mandato ha comparecido ya en esta Comisión en 44 ocasiones con 116 auditorías, representando el 42% de toda la serie histórica.

Con relación al informe presentado hoy, en opinión del Consejo de Cuentas todos los ayuntamientos objeto de esta auditoría han cumplido con la obligación de adaptar sus ordenanzas fiscales reguladoras del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana tras la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 26/2021 y, con carácter general, lo han hecho dentro del plazo previsto para ello. También, con carácter general, las nuevas ordenanzas, o las ordenanzas adaptadas, se ajustan, en los principales aspectos, a lo previsto en la normativa de haciendas locales tras su modificación por el mencionado Real Decreto-ley. No obstante -prosigue la opinión del Consejo- en algunos casos, las nuevas ordenanzas no hacen referencia expresa a aspectos relevantes recogidos en la ley como la referencia a la exigibilidad, en su caso, del recargo por declaración extemporánea sin requerimiento previo, o bien aspectos de la ley que deben desarrollarse como la documentación que debe facilitarse para acogerse al método de cálculo de estimación objetiva de la base imponible.

El impuesto de plusvalía municipal tiene carácter no obligatorio -solo el 10% de las haciendas locales lo liquidan- y grava el incremento de valor que experimenten los terrenos de naturaleza urbana como consecuencia de la transmisión de la propiedad o de cambios en otros derechos que operan sobre la misma. Desde su regulación normativa, este tributo originó cierta controversia, pero fue con la sentencia 59/2017 del Tribunal Constitucional cuando se produjo un punto de inflexión, iniciándose un proceso de revisión y cambio en el mismo. Dicha sentencia removió los cimientos de este tributo al declarar nulos de pleno derecho los artículos que tratan sobre la determinación de la base imponible y la gestión del impuesto, en la medida en que se sometían a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor.

A esta sentencia le siguieron otras, dándose lugar a dispares interpretaciones en vía jurisdiccional hasta que con el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, se adapta el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Durante ese tiempo los ayuntamientos entraron en un periodo de incertidumbre en cuanto a cuál podrá ser la forma correcta de actuar en lo referente a la liquidación y recaudación del tributo. En base a ello, el Consejo estableció el objetivo de evaluar el impacto causado por las distintas sentencias recaídas desde el ejercicio 2017 hasta 2021 en la gestión y liquidación del impuesto, analizándose además la evolución en cuanto a la liquidación y recaudación desde 2007, comprobando el impacto de la crisis económica iniciada en 2008.

La auditoría se realizó sobre una muestra representativa de 25 municipios por estratos de población. Las conclusiones más importantes comienzan con las que analizan la liquidación del tributo, que está implantado aproximadamente en un 10%



de los ayuntamientos de la Comunidad. Así, lo liquida el 100% de los mayores de 20.000 habitantes y más del 80% de los mayores de 5.000, reduciéndose mucho en los menores de 2.000.

Las liquidaciones del impuesto descendieron de 56,2 millones de euros en 2007 a 45,1 millones al ejercicio siguiente por la crisis de 2008, produciéndose una tendencia alcista hasta 2017, cuando se genera el siguiente hito en la liquidación del tributo, pues se pasa de 70,2 millones a 49,7 en 2020, con una merma aproximada del 30%. El impuesto redujo su peso relativo sobre el total de los impuestos locales del 9,2% al 7,1%.

Otro apartado de conclusiones aborda las actuaciones de los 25 ayuntamientos de la muestra en el periodo 2017-2021. Con carácter general, la situación de la delegación de la gestión tributaria y recaudatoria del impuesto en las diputaciones continúa siendo la misma antes y después de la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017. La delegación la realizan ayuntamientos de pequeño tamaño, que se sitúan principalmente en los estratos por debajo de los 5.000 habitantes.

En el intervalo transcurrido entre la sentencia del Constitucional 59/2017 y la 182/2021, que provocó la modificación de la normativa de Haciendas Locales, ninguno de los 25 ayuntamientos auditados acordó expresamente la suspensión transitoria de la aplicación de la ordenanza reguladora del impuesto. Con carácter general no se cambió el sistema de liquidación, solo lo hicieron los ayuntamientos de El Espinar y Arroyo de la Encomienda, y tampoco se emitieron instrucciones o circulares modificando la gestión, con la excepción del Ayuntamiento de Burgos.

En ese intervalo de tiempo, algunos consistorios sí suspendieron transitoriamente la aplicación de la ordenanza, bien con la suspensión de hecho o no practicando las liquidaciones. La cuantificación de los hechos imponibles generados en los 25 ayuntamientos en el periodo que va desde que se dictó la sentencia del Tribunal Constitucional 182/2021 hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 26/2021 fue de 2.458.490 euros, correspondiente a 2.841 transacciones que, debido a la declaración de inconstitucionalidad, no pudieron liquidarse ni exigirse a los contribuyentes.

Por otro lado, desde 2017 se interpusieron en los ayuntamientos de la muestra 1.426 recursos de reposición contra liquidaciones del impuesto por 5.781.590 euros, estimándose en torno a un 50% de ellos. Algunas de las causas de desestimación fueron la firmeza de las liquidaciones recurridas y, en relación con ello, la interposición de los recursos fuera de plazo o la prescripción, así como la inexistencia de minoración de valor.

A la vía contencioso-administrativa llegó un número reducido de recursos, destacando los importes en los años 2020 y 2021. El número de los estimados supera el 75%, si bien son muy inferiores en importe a los desestimados.

El informe recoge que, con respecto a los 4 ayuntamientos de los 25 de la muestra que tienen establecido el sistema de autoliquidación (El Espinar, Arroyo de la Encomienda, Burgos y Valladolid), se presentaron 5.538 solicitudes de rectificación de autoliquidaciones, con su punto álgido en 2018 y 2019, por



11.419.306,79 euros, de las cuales se estimaron en torno al 80%, siendo muy preponderantes las cifras del Ayuntamiento de Valladolid.

Menos representatividad tuvieron los recursos de reposición frente a la desestimación de solicitudes de rectificación y los recursos contencioso-administrativos. Las reclamaciones económico-administrativas para los ayuntamientos de Burgos y Valladolid fueron 1.161, por 2.222.521,4 euros, estimándose en torno a un 50% de estas, si bien el porcentaje fue bastante inferior en Burgos.

En los ayuntamientos de la muestra las devoluciones de ingresos del impuesto efectuadas o estimadas por las entidades locales, derivadas de rectificación de autoliquidaciones o de procedimientos de revisión de liquidaciones, totalizaron 8.026.937 euros, y los intereses de demora devengados en la etapa 2017-2021 por estas devoluciones alcanzaron 1.240.438 euros.

En relación con la adaptación de las ordenanzas municipales, el informe anota que dos ayuntamientos, El Arenal y Villaquilambre, suprimieron el impuesto y derogaron la ordenanza fiscal reguladora y que, de los 23 restantes, cinco (Lerma, El Espinar, Valverde de la Virgen, el Real Sitio de San Ildefonso y Astorga) aprobaron una nueva ordenanza reguladora, mientras que otros 18 modificaron la ordenanza vigente.

Todos ellos, salvo el Ayuntamiento de El Tiemblo, que lo hizo después de la fecha límite, cumplieron con el plazo de 6 meses previsto en el Real Decreto-ley 26/2021 para adaptar sus ordenanzas. Asimismo, todos los ayuntamientos han contemplado en sus ordenanzas adaptadas el nuevo supuesto de no sujeción, que debe ser declarado por el interesado para el caso en el que se constate la inexistencia de incremento de valor. Y la totalidad de las entidades locales regulan el nuevo sistema de cómputo, según coeficientes anuales, para la estimación objetiva de la base imponible. En esta línea, las 23 entidades han establecido en sus ordenanzas los coeficientes máximos establecidos, a excepción de Lerma.

Otras de las conclusiones subrayan que 8 de las 23 entidades hacen referencia expresa en sus ordenanzas a la posibilidad de suscribir convenios de intercambio de información tributaria y de colaboración con la administración tributaria de la Comunidad y de otras entidades locales para dar cumplimiento a la aplicación del supuesto de no sujeción por inexistencia de incremento de valor y a la determinación directa de la base imponible.

También, que es predominante el régimen de declaración por el sujeto y liquidación por el ayuntamiento, frente al régimen de autoliquidación, que tan solo adoptan 4 de los 23 ayuntamientos (Burgos, Valladolid, Miranda de Ebro y Tudela de Duero).

Con carácter general se ha mantenido el régimen de declaración existente con anterioridad al Real Decreto-ley 26/2021, salvo en el caso de dos ayuntamientos (Miranda de Ebro y Tudela de Duero) que pasaron del régimen de declaración al de autoliquidación y cuatro que lo hicieron a la inversa (Pelabravo, Valverde del Majano, Cabezón de Pisuegra y Santa Marta de Tormes).



Con relación a las siete recomendaciones efectuadas en el informe -algunas de ellas dirigidas a algunos de los 25 ayuntamientos- el Consejo señala que, con carácter general, atendiendo al sistema de gestión y liquidación del impuesto establecido, los ayuntamientos deberían, a través de su ordenanza fiscal, adaptar lo previsto en la Ley General Tributaria a su régimen de gestión del tributo y de organización y funcionamiento interno, en particular en lo que se refiere a los procedimientos de gestión y al de inspección.

Asimismo, ante supuestos que provoquen que por la vía de hecho se modifiquen aspectos de gestión de los tributos regulados en las ordenanzas vigentes, o se suspendan actuaciones conducentes a su liquidación, los ayuntamientos deberían acordarlo mediante acto administrativo, modificando transitoriamente las ordenanzas, o, subsidiariamente, a través de circulares o instrucciones de carácter interno que recojan la actuación administrativa.

Singularmente, los ayuntamientos de Astorga y La Bañeza deberían revisar los convenios formalizados con el Registro de la Propiedad, considerando las fórmulas de colaboración previstas en la normativa tributaria y la forma en la que actualmente se instrumentan. También cabe la posibilidad de acudir a la específica delegación de competencias, prevista en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, a favor de la comunidad autónoma o entidad local de ámbito superior.

Por su parte, los ayuntamientos de Condado de Treviño, El Tiemblo, Viana de Cega, El Espinar y La Bañeza deberían suscribir un convenio con el Consejo General del Notariado para el acceso a la Plataforma ANCERT, a efectos de conocer el devengo y realización del hecho imponible del impuesto.

Los ayuntamientos de Condado de Treviño, Valverde del Majano, Buniel, El Tiemblo, Cabezón de Pisuerga, Tudela de Duero, Simancas, Villaquilambre y Astorga cuando, de oficio o a instancia de parte, reconozcan devoluciones de ingresos, deberán también reconocer el interés de demora en favor del obligado tributario, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.2 de la Ley General Tributaria.

Todos los ayuntamientos que disponen de ordenanzas, salvo los de Valladolid, Miranda de Ebro y Astorga que ya lo hacen, deberían prever expresamente en las mismas, una referencia a la exigibilidad, cuando proceda, del recargo por declaración extemporánea sin requerimiento previo previsto en el artículo 27 de la Ley General Tributaria.

Y finalmente, los ayuntamientos de Valladolid, El Tiemblo, Villarcayo y Buniel deberían prever expresamente en sus ordenanzas adaptadas una referencia a las obligaciones de remisión de documentación de los Notarios, según se establece en el apartado 7 del artículo 110 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.