



ANÁLISIS DEL IMPACTO EN LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN DE LAS REFORMAS IMPULSADAS POR EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA, EJERCICIOS 2017-2022

Desde su regulación por la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales esta figura impositiva municipal no obligatoria ha originado cierta controversia, pero con la sentencia 59/2017 del Tribunal Constitucional se produce un punto de inflexión, iniciándose un proceso de revisión y cambio en el IIVTNU. Dicha sentencia declaró 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 someten a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor.

A esta sentencia siguieron otras, sin que el legislador estatal modificase el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) hasta noviembre de 2021, dando lugar entretanto a dispares interpretaciones en vía jurisdiccional, por parte de los distintos tribunales superiores de justicia autonómicos.

Las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en este periodo se apoyaron en alguna de las dos tesis doctrinales imperantes, una que abogaba por liquidar el impuesto en todo caso, a la espera de que por ley se estableciera la forma en la que debía determinarse si había existido o no un incremento de valor, y otra, que sostenía que no podía liquidarse hasta ese mismo momento.

La auditoría realizada es operativa y de cumplimiento. En la vertiente operativa analiza, por una parte, la evolución en la liquidación y recaudación del impuesto desde 2007 hasta 2021, comprobando el impacto de la crisis económica y, por otra, la incidencia que en la gestión del impuesto han tenido las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional a partir del ejercicio 2017.

Como auditoría de cumplimiento se ha verificado si se ha producido la adaptación de las ordenanzas fiscales reguladoras del IIVTNU, según lo dispuesto en la mencionada modificación del TRLRHL.

El ámbito de la actuación lo han constituido los ayuntamientos de Castilla y León que liquidan el impuesto de la plusvalía y, específicamente, la comprobación de la incidencia de las sentencias y de la adaptación de las ordenanzas fiscales se ha realizado sobre una muestra representativa de 25 municipios.

El IIVTNU está implantado aproximadamente en un 10% de los ayuntamientos de Castilla y León. Por estratos de población, el tributo lo liquida más del 80% de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes, llegando al 100% en los mayores de 20.000, y se reduce mucho en los menores de 2.000.



El impuesto de la plusvalía se vio marcado por la crisis económica de 2008, cuando las liquidaciones descendieron de 56,2 millones de euros en 2007 a 45,1 millones en 2008. En los años sucesivos se produce una tendencia alcista hasta 2017, cuando se genera el siguiente hito en la liquidación del tributo, pues se pasa de 70,2 millones en dicho ejercicio a 49,7 millones en 2020, con una disminución aproximada del 30%. Así, el IIVTNU redujo su peso relativo sobre el total de los impuestos locales del 9,2% al 7,1%. De 2020 a 2021 las liquidaciones experimentan un ligero ascenso. Estas tendencias se reproducen, con carácter general, tanto por provincias como por estratos de población.

Se han cuantificado los hechos imposables generados en el conjunto de los 25 ayuntamientos de la muestra durante el periodo del 26/10/2021 (cuando se dictó la STC 182/2021) al 9/11/2021 (último día antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 26/2021), en un importe total de 2.458.490 euros, correspondiente a 2.841 transacciones que, como consecuencia de dicha declaración de inconstitucionalidad, no pudieron liquidarse y exigirse a los contribuyentes.

Todos los ayuntamientos de la muestra seleccionada han cumplido con la obligación de adaptar sus ordenanzas fiscales reguladoras del IIVTNU, 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.

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 Real Decreto-ley 26/2021.

No obstante, en algunos casos, las nuevas ordenanzas no hacen referencia expresa a aspectos relevantes recogidos en la ley, como puede ser la referencia a la exigibilidad, en su caso, del recargo por declaración extemporánea sin requerimiento previo y a otras cuestiones destacables relacionadas con el supuesto de no sujeción al tributo, o bien aspectos de la ley que deben desarrollarse, como puede ser la documentación que debe facilitarse para acogerse al método de cálculo de estimación objetiva de la base imponible.

Recomendaciones. El Consejo de Cuentas realiza siete recomendaciones, cinco de ellas, según cada caso, dirigidas a algunos de los 25 ayuntamientos de la muestra seleccionada.

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.