

Expte.

DI-2192/2012-7

**Excmo. Sr. D. Antonio Suárez Oriz  
Consejero de Política Territorial e Interior  
Edificio Pignatelli  
Paseo María Agustín 36  
50071 ZARAGOZA**

**Zaragoza, a 11 de diciembre de 2012**

Estimado Sr.:

La pérdida de la vivienda tras un proceso ejecutivo que culmina con la subasta judicial de la misma presenta unas repercusiones tributarias que los propietarios, en general, desconocen.

Esta Institución, como otras, viene manifestando reiteradamente su profunda preocupación por la crisis económica y las consecuencias que de ella se derivan.

Como decíamos en nuestra resolución sobre la dación en pago y el arrendamiento con opción de compra, una de las consecuencias más graves derivadas de la actual crisis económica se produce cuando una familia que concertó en su día un préstamo para adquirir una vivienda con una entidad de crédito y lo garantizó con una hipoteca se encuentra incapaz de atender a las obligaciones contraídas por una causa que en su día no era previsible, como es la pérdida del empleo o el descenso del valor de las viviendas que provoca la imposibilidad de venta a un tercero por el precio de adquisición. Esta situación, el impago del crédito, aboca al desahucio de la vivienda, con el consiguiente drama personal y social que supone para una familia, en una situación económica precaria, tener que abandonar su domicilio, su única vivienda, sin que ello, además, suponga el que se extinga la responsabilidad patrimonial personal por el pago del crédito, ya que los deudores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1911 del Código civil, responden con la totalidad de sus bienes presentes y futuros de sus deudas.

Una de las consecuencias tributarias de la transmisión por cualquier título de una vivienda es el pago al Ayuntamiento del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, anteriormente llamada Plusvalía municipal, según dispone el artículo 104 del Texto

refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La cuota a abonar por este impuesto depende, principalmente, del valor catastral del suelo que el Catastro Inmobiliario establece a efectos del pago del Impuesto Bienes Inmuebles, el número de años transcurridos desde la adquisición del inmueble y del tipo de gravamen que aprueba cada Ayuntamiento. Y dicha cuota tributaria se abona igualmente aun cuando la transmisión de la vivienda haya sido motivada por una ejecución forzosa hipotecaria.

Es entonces, cuando el Ayuntamiento notifica la liquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en el supuesto de no haberse presentado la correspondiente autoliquidación, cuando el ciudadano acude a esta Institución extrañado de tener que abonar un impuesto cuando él no ha tenido ganancia patrimonial alguna y en la convicción de que el pago le correspondería a la entidad financiera adjudicataria de la vivienda.

Desde esta Institución se observan dos problemas o cuestiones que afectan a los ciudadanos: la primera hace referencia al pago de la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor por los particulares que han perdido la vivienda en un proceso ejecutivo que culmina con el embargo y la posibilidad de actuación municipal tendente a aminorar la cuota tributaria; y en la segunda se examina el procedimiento de determinación de la base imponible del Impuesto, de la valoración de los terrenos, en relación con la existencia o inexistencia de un incremento de valor del terreno.

A. Sobre la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan ayudar al pago de la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los casos de familias que se encuentren en el umbral de exclusión o sin recursos.

Tras la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, se ha modificado la Ley de Haciendas Locales en su artículo 106, añadiéndose el apartado tercero, que establece que en las transmisiones realizadas con ocasión de la dación en pago de vivienda por personas situadas en el umbral de exclusión, se sustituye al obligado al pago del impuesto por la entidad que adquiera el inmueble, no pudiendo dicha entidad exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas. Por tanto, a partir del 11 de marzo de 2012, fecha de entrada en vigor del referido Real Decreto Ley, la llamada plusvalía municipal es abonada por las entidades que adquieren las viviendas en dación en pago, no pudiendo repercutir la cuota del impuesto abonado a los Ayuntamientos dichas entidades a los particulares que entregan las viviendas en dación en pago.

Pero de esta reforma de la Ley de Haciendas Locales sólo pueden beneficiarse las personas que entreguen su vivienda en dación en pago a las entidades, mientras que las familias situadas en el umbral de exclusión

deudoras de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual y que no se puedan beneficiar de la dación en pago al no cumplir con los requisitos que se exigen, cuando se vean privados de forma forzosa de la vivienda tendrán que abonar, en cumplimiento de los artículos 104 y 105 de la Ley de Haciendas Locales, la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Como anteriormente se ha puesto de manifiesto la cuota que se paga por el citado impuesto, es el resultado de aplicar sobre el valor catastral del suelo un porcentaje según el número de años transcurridos desde que se adquirió la vivienda hasta su transmisión; y, sobre la cantidad resultante, se aplica el tipo de gravamen que cada Ayuntamiento apruebe. Ello supone normalmente, y en particular en los grandes municipios, que los propietarios que han perdido su vivienda tengan la obligación legal de abonar cantidades que para una economía precaria podemos considerar muy elevadas. Por poner un ejemplo, en Zaragoza, el Ayuntamiento recaudaría en una transmisión de vivienda forzosa, con un valor de suelo de 25.000 euros, que hubiera sido adquirida hace seis años, la cantidad de 1.575 euros ( $25000 \times 6 \times 3.5 \times 30\%$ ), que para una familia con pocos ingresos supone una obligación tributaria que la Administración podría mitigar.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.2 de la Ley de Haciendas Locales, es potestativo para los Ayuntamientos exigir el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de tal forma que son muchos los Ayuntamientos, normalmente los de menos población, que no tienen aprobado por Ordenanza fiscal la imposición del tributo, no siendo exigible a los vecinos cuando transmiten sus inmuebles. Asimismo, establece la Ley General Tributaria en su artículo 8 que, obligatoriamente, debe regularse por Ley el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales.

Dada la competencia municipal, según establece el artículo 42.2, apartados d) y k) de la Ley de Administración Local de Aragón, en el ámbito del bienestar y ayuda social, así como en vivienda, no habría impedimento legal en que los Ayuntamientos proveyeran soluciones a las situaciones de necesidad extrema a las que se ve sujeta una familia que es privada de forma coactiva de su primera vivienda en la que se reside, destinando a estos efectos los recursos económicos que tuviera el Ayuntamiento disponibles.

En este sentido, sería posible iniciar un expediente de ayuda económica en el que se justificara la situación de necesidad económica, así como la existencia de un gasto por el importe del tributo, la plusvalía, soportado, que podría dar lugar al reconocimiento por parte del Ayuntamiento de una ayuda equivalente al importe de la cuota tributaria o a una parte de ella.

Habida cuenta de la competencia municipal establecida en la Ley de Administración Local de Aragón, así como el hecho de la transmisión obligada y no voluntaria de la vivienda, unido a la naturaleza potestativa del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, ello evitaría que se pudiera entender que la ayuda concedida fuera una exención, bonificación o dispensa tributaria.

Son ámbitos paralelos los que inciden en el supuesto: por un lado la tributaria y por otro la acción social, discurrendo cada uno dentro de su propia lógica jurídica y confluyendo ambas en el mismo sujeto; no podemos dar preferencia a la relación tributaria sobre la social cuando el resultado fuera notoriamente inicuo, pues infringiríamos lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución que dispone que la contribución al sostenimiento de los gastos públicos debe hacerse de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes mediante un sistema tributario justo e inspirado en los principios de igualdad y progresividad.

B. Supuestos en los que sea posible la inexistencia de plusvalía que pueda ser gravada por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por la venta voluntaria o coactiva de un inmueble.

El artículo 104 de la Ley de Haciendas Locales dispone que *“el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos”*; y el artículo 107, apartados 1 y 2, de la citada Ley establece que para determinar la base imponible del impuesto habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es decir, el valor catastral.

En el ámbito material del hecho imponible del impuesto se diferencian tres elementos distintos: el terreno urbano gravado, el incremento de valor y la transmisión. Y es en relación con el incremento de valor donde, a juicio de esta Institución, en determinados casos de venta voluntaria o forzosa no se cumpliría tal incremento cuya tributación se exige.

Para determinar la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza los Ayuntamientos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley de Haciendas Locales, deben aceptar el valor catastral que a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles ha fijado el Catastro y liquidar el Impuesto conforme a su Ordenanza fiscal. Pero, y a juicio de esta Institución, en algunos casos puede darse el hecho de que el valor real de un inmueble, del terreno, en el momento de su venta sea igual o inferior al valor de adquisición, y entonces no habría habido

incremento de valor por el que tributar. En estos casos, los Ayuntamientos al estar obligados a seguir el modo de determinación de la base imponible en base al valor catastral, exigirán el pago de la cuota del impuesto que conforme a su Ordenanza fiscal resulte en la que, necesariamente, habrá incremento de valor del terreno y cuota a pagar al estar vinculada la determinación de la base imponible al valor catastral, presuponiendo la Ley de Haciendas Locales la existencia siempre de incremento, cuando el tiempo ha demostrado que hay casos en los que tal incremento no existe.

Consideramos desde esta Institución que en estos casos. los ciudadanos que en la venta de sus inmuebles no han obtenido un incremento del valor del terreno no deberían tributar al no cumplirse íntegramente el hecho imponible definido en el artículo 104 de la Ley de Haciendas Locales. El referido impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos encuentra su fundamento en la tributación de las plusvalías que se obtienen, y, si no existe tal incremento o plusvalía, el contribuyente no debería tributar, siendo que el incremento a considerar es el que se manifiesta en el momento en el que se produce la transmisión.

Como el Ayuntamiento no puede aplicar otro sistema de liquidación del Impuesto que el que establece el artículo 108 de la Ley de Haciendas Locales, de esta forma traslada al particular la carga de la prueba de la inexistencia de incremento, con el gasto que ello conlleva tanto en vía administrativa como en vía judicial caso de no ser estimada la pretensión de inexistencia de incremento de valor.

Razonamos desde esta Institución que en los casos de inexistencia de incremento de valor de los terrenos la Ley de Haciendas Locales debería contemplar y regular los supuestos descritos, evitando una tributación de una plusvalía inexistente.

Por todo lo anterior, desde esta Institución se considera necesario sugerir lo siguiente:

1º. Al Gobierno de Aragón, Departamento de Política Territorial e Interior: Que por parte de la Dirección General de Administración Local se proceda a arbitrar aquellas medidas que sean necesarias para informar y difundir a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón la posibilidad de mitigar y paliar, dentro de su competencia de acción social, las consecuencias tributarias derivadas de la exigencia de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de pérdida de la primera vivienda y domicilio por causa de una ejecución hipotecaria.

2º. A la Presidencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, para que difunda entre sus asociados la presente resolución y para que dentro de sus competencias inicie actuaciones tendentes a la modificación de la Ley de Haciendas Locales ante la Federación Española de Municipios y Provincias, al ser la materia competencia estatal, con la finalidad de evitar la tributación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de inexistencia de plusvalía.

Asimismo se procede remitir esta resolución para su conocimiento y efectos a los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Teruel, y a los Ayuntamientos de la Provincia de Zaragoza de Calatayud, Daroca, La Almunia de Doña Godina, Ejea de los Caballeros, Tarazona y Caspe; de la Provincia de Huesca: Fraga, Monzón, Jaca y Boltaña; y de la Provincia de Teruel: Alcañiz y Calamocha.

Reconocemos de antemano su colaboración y agradeceríamos que nos dieran su opinión sobre la Sugerencia que se formula.

**Zaragoza, a 11 de diciembre de 2012**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**