

Expte.

DI-1963/2015-7

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
Plaza del Pilar, 18  
50001 Zaragoza**

## **I. Antecedentes**

**Primero.-** Esta Institución ha procedido a incoar el presente expediente de oficio, al que se le ha asignado el número de referencia arriba indicado. La razón de esta actuación obedece al hecho de que tras la aprobación por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, y posteriormente por la Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de 15 de octubre, se ha modificado el artículo 105, apartado primero, de la Ley de Hacienda Locales, Texto Refundido de 5 de marzo de 2004, añadiendo como exención de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los casos de dación en pago o ejecución hipotecaria.

**Segundo.-** Durante el año 2012 el Justicia de Aragón inició dos expedientes de oficio en relación con el pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana cuando el contribuyente perdía la vivienda a causa de un proceso ejecutivo o la entregaba en dación en pago.

**Tercero.-** Sobre la dación en pago y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se sugirió por el Justicia de Aragón al Gobierno de Aragón lo siguiente:

*“Cuando se produzca la novación de contrato de préstamo por el de recuperación de la propiedad y ello vaya unido a un arrendamiento con opción de compra, que considere exento del pago del impuesto de transmisiones tanto la compraventa a favor del banco, como el contrato de arrendamiento con opción de compra, como la opción de compra, si se realiza.”*

El Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno

de Aragón aceptó la Sugerencia formulada en los siguientes términos:

*“Esta Administración coincide con el análisis expresado por dicha Institución en cuanto a que los problemas surgidos en relación con los desahucios, provocados por la crisis económica, deberían tener una solución negociada con las entidades bancarias. No obstante, aceptamos las sugerencias ofrecidas por el Justicia relativas a la tributación del ciudadano, que se propondrán, dentro de las competencias que tiene nuestra Comunidad Autónoma, en el proyecto de ley de medidas tributarias y administrativas de nuestra Comunidad Autónoma para el año 2013, y que será presentado próximamente ante las Cortes de Aragón.”*

Posteriormente el Gobierno de Aragón reformó la Ley aragonesa sobre Tributos Cedidos, incluyendo una bonificación de la cuota tributaria en los casos de dación en pago de la vivienda habitual, que quedó redactada en los siguientes términos:

*"En el caso de la adjudicación de la vivienda habitual en pago de la totalidad de la deuda pendiente del préstamo o crédito garantizados mediante hipoteca de la citada vivienda y siempre que, además, se formalice entre las partes un contrato de arrendamiento con opción de compra de la misma vivienda, los beneficios fiscales serán:*

*a) La dación en pago de la vivienda habitual tendrá una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria por el concepto de «transmisiones patrimoniales onerosas».*

*b) La constitución de la opción de compra documentada en los contratos de arrendamiento a que se refiere el apartado anterior tendrá, asimismo, una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria por el concepto de «transmisiones patrimoniales onerosas».*

*c) La ejecución de la opción de compra a que se refieren los apartados anteriores tendrá, asimismo, una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria por el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas."*

**Cuarto.-** Sobre el pago de la Plusvalía Municipal en los casos de ejecución hipotecaria desde el Justicia de Aragón se formularon dos Sugerencias: la primera, al entonces Departamento de Política Territorial e Interior del Gobierno de Aragón; y la segunda, a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.

1ª) Al Gobierno de Aragón, Departamento de Política Territorial e Interior, se le formuló la siguiente Sugerencia:

*"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".*

Respuesta de la Administración: Fue aceptada por el Departamento de Política Territorial.

2ª) 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".*

Respuesta de esta Federación:

*"Desde la FEMP, se elaboró una propuesta de modificación del art. 104 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el sentido de incluir un nuevo supuesto de no sujeción para algunos casos que quedarían al margen del Real Decreto Ley 612012, de 9 de marzo, (dación en pago).*

*Este supuesto de no sujeción se planteaba para casos en que el inmueble transmitido constituyera el domicilio habitual y no se ostentara la titularidad de ningún otro inmueble.*

*La referida propuesta, no ha visto la luz resultando difícil hacer un pronóstico sobre su viabilidad así como la fecha de entrada en vigor."*

**Quinto.-** Tras la modificación introducida por Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de 15 de octubre, el artículo 105 de la Ley de Haciendas Locales establece, conforme al criterio mantenido por el Justicia de Aragón, que:

*"c) Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.*

*Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurren los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales.*

*Para tener derecho a la exención se requiere que el deudor o garante transmitente o cualquier otro miembro de su unidad familiar no disponga, en el momento de poder evitar la enajenación de la vivienda, de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda hipotecaria. Se presumirá el cumplimiento de este requisito. No obstante, si con posterioridad se comprobara lo contrario, se procederá a girar la liquidación tributaria correspondiente.*

*A estos efectos, se considerará vivienda habitual aquella en la que haya figurado empadronado el contribuyente de forma ininterrumpida durante, al menos, los dos años anteriores a la transmisión o desde el momento de la adquisición si dicho plazo fuese inferior a los dos años.*

*Respecto al concepto de unidad familiar, se estará a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. A estos efectos, se equipará el matrimonio con la pareja de hecho legalmente inscrita.*

*Respecto de esta exención, no resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.2 de esta ley.”*

Por otra parte, la Ley establece que esta exención tendrá efecto retroactivo, ya que será aplicable con “efectos desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imponibles anteriores a dicha fecha no prescritos”.

## **II. Consideraciones jurídicas**

### **Primera.- PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA.**

Dado que el Ayuntamiento de Zaragoza procedió a modificar su Ordenanza reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en el año 2014 e incluyó la nueva exención establecida en el artículo 105 de la Ley de Haciendas Locales, ha cumplido con la obligación de adecuar su Ordenanza a la legalidad vigente, cumpliendo el principio de jerarquía normativa, por lo que desde esta Institución no se observa que haya irregularidad sobre esta cuestión.

## **Segunda.- DE LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR A LOS CIUDADANOS.**

Aunque es verdad que desde un punto de vista formal la Ley ha cumplido el requisito de publicidad porque ha sido publicada según establece el artículo 10 de la Ley General Tributaria en el Boletín Oficial del Estado, la Ley General Tributaria establece un plus de publicidad: dar información y asistencia acerca de sus derechos a los ciudadanos, lo cual en este caso es especialmente importante, ya que se está aplicando una Ley con efecto retroactivo, lo que es inusual y puede estar afectando a personas que se encuentren en riesgo de exclusión.

En efecto, el artículo 34 de la Ley General Tributaria dispone que constituye derecho del obligado tributario el de ser informado y asistido por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Y en el mismo sentido el artículo 85.1 de la Ley General Tributaria, establece que la Administración debe prestar a los obligados tributarios la necesaria información y asistencia acerca de sus derechos y obligaciones. Esta actividad se instrumenta, según el apartado segundo del referido artículo 85, a través, entre otras actuaciones, de comunicaciones y actuaciones de información efectuadas por los servicios destinados a tal efecto en los órganos de la Administración tributaria; y de la asistencia a los obligados en la realización de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones tributarias.

Dispone el artículo 10 de la Ley General Tributaria que las normas tributarias entran en vigor a los veinte días naturales de su completa publicación en el Boletín Oficial que corresponda, si en ellas no se dispone otra cosa, y se aplicarán por plazo indefinido, salvo que se fije un plazo determinado. Por tanto, la inserción formal de las normas en los boletines sirve oficialmente para poner en conocimiento de los ciudadanos el contenido de una norma

Consideramos desde esta Institución que la Administración debería dar una mayor difusión de la exención aprobada a la ciudadanía, incluso individualizada, ya que no son muchos los casos en los que puede incurrir esta especial exención, con la finalidad de poner en su conocimiento la nueva exención aprobada y puedan ejercer el nuevo derecho concedido, que tiene, no podemos olvidar, efecto retroactivo.

### **Tercera.- RETROACTIVIDAD.**

Dado el tenor de la Ley, las daciones en pago y ejecuciones hipotecarias de la vivienda habitual posteriores al 1 de enero de 2014, así como las anteriores que no hayan prescrito, quedan exentas del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, siempre y cuando se cumplan con todos los demás requisitos.

Aunque las exenciones son rogadas, en este caso concreto, dada su naturaleza más social, se considera por esta Institución que los Ayuntamientos deben estudiar la posibilidad de actuar de oficio, o cuando menos, poner en conocimiento de todos los que hayan transmitido su vivienda por dación en pago o por ejecución judicial o notarial, del derecho que les asiste de solicitar la exención del pago del referido impuesto por todos conocido como Plusvalía Municipal.

Además, nos podemos encontrar con algunos casos de contribuyentes que se encuentran con sus salarios o pensiones embargados por no haber satisfecho el pago de la plusvalía municipal, siendo que dado que la Ley da efecto retroactivo a la exención, es muy probable que dichos ciudadanos puedan acogerse a la exención y solicitar la anulación de la liquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y de todo lo actuado por la Administración con posterioridad; y solicitar asimismo la devolución de las cantidades embargadas.

La actuación de la Administración debe facilitar el derecho a la devolución de ingresos que hayan resultado indebidos. Una vez solicitada por el sujeto pasivo la devolución de ingresos indebidos, por cualquiera de los trámites previstos en el Real Decreto 520/2005 que aprueba el Reglamento en materia de revisión en vía administrativa, la Administración debería poner los medios necesarios para la efectividad de este derecho e informar de los requisitos a cumplir para el ejercicio del derecho y de las vías o procedimientos a los que hubiere lugar, para posteriormente adoptar la decisión que corresponda.

### **III. Resolución**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Sugerencia:

Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de Zaragoza se proceda:

**Primero.-** A dar información y asistencia acerca de sus derechos a los ciudadanos:

a) De la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014;

b) Y en particular, del efecto retroactivo de la exención, lo que conlleva la aplicación de la exención de pago a los hechos imponible anteriores no prescritos a dicha fecha de 1 de enero de 2014.

**Segundo.-** A levantar los embargos que para garantizar el pago de esta obligación pudiera haber, actuando de oficio, y procediendo en todos los casos a la devolución de lo ahora indebidamente cobrado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 2 de diciembre de 2015**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**