



Documento 18/2022

**El impuesto sobre el incremento del  
valor de los terrenos de naturaleza  
urbana: el problema inacabable de la  
financiación municipal**

**Autores**

**Miguel Ángel Santirso Fernández  
(Tesorero Diputación Provincial)  
Alberto Vaquero García  
(GEN- Uvigo y Red Localis)**

[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)



## Red Localis

Rede Local de Administración Pública

La Red Local de Administración Pública, es una red sobre el mundo local español, de la que forman parte profesores e investigadores universitarios y profesionales del mundo local. La Red Localis busca convertirse en un foro de reflexión sobre la gestión del municipalismo, con el objetivo de transferir conocimiento desde las universidades y la administración local para mejorar el debate público sobre temas de interés local. La red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego.

La Red Localis es gestionada por el grupo de investigación GEN de la Universidad de Vigo.



# ÍNDICE

1. Introducción
2. Antecedentes históricos y legislativos del impuesto: la suficiencia financiera
3. Implantación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: un impuesto potestativo
4. Los cambios normativos
5. La aplicación del impuesto: fuente de continuos litigios administrativos y judiciales.
6. La gestión y recaudación del impuesto en Galicia
7. Recomendaciones
8. Conclusiones





## 1. Introducción<sup>1</sup>

El Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), conocido como “plusvalía municipal”, es un tributo local que grava el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto por su transmisión por cualquier título o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

Desde su origen en 1919, el IIVTNU ha sido objeto de diversas regulaciones con la finalidad de encajarlo de manera estable en los instrumentos tributarios de financiación municipal. Desde 1978 siempre planeó sobre el impuesto una cierta duplicidad con las plusvalías inmobiliarias que grava el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sociedades (IS).

La supresión de este tributo estuvo presente en el proyecto de Ley de Haciendas Locales de 1988, aunque finalmente se mantuvo por la presión de los municipios en aras del principio de suficiencia financiera y por su contribución real a la capacidad financiera de los municipios, aunque sea de forma desigual. Esas dudas y su posterior recuperación, un tanto apresurada, son algunas de las causas que están en el origen de una regulación defectuosa que ha sido objeto de innumerables litigios y que afectan sobre todo a su base imponible. Además, no pode-

mos perder de vista que en 1988 hubo que buscar un espacio fiscal adecuado para la financiación con recursos propios de las entidades locales, especialmente en un momento donde todavía no se había comenzado a pensar en la vertiente medioambiental de la tributación local.

Asimismo, son importantes el número y volumen de impagados del IIVTNU, porque si bien en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) o el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) su falta de pago presenta diversas respuestas, en el IIVTNU no hay ninguna más que el cobro por la vía de apremio.

Los costes de gestión del IIVTNU tampoco son pequeños. Los Ayuntamientos o bien delegan en las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes u optan por firmar contratos de servicio con empresas privadas. Con independencia de la forma adoptada, los costes de gestión directos suponen entre un 15% y 20% de la recaudación, una parte importante de la capacidad fiscal real del impuesto.

En este documento 18 de la Red Localis, más que valoraciones jurídicas de la corrección legal del tributo, observaremos los problemas prácticos que plantean tanto la implantación a través de la aprobación de una ordenanza fiscal, como la determinación de la base imponible y su recaudación.

Para ello, este documento presenta

1. Los autores agradecen la ayuda de Alejandro Domínguez Lamela para la obtención de las bases de datos utilizadas.



la siguiente estructura, tras esta introducción, el segundo apartado se centra en señalar los antecedentes históricos y legislativos del impuesto, en especial la suficiencia financiera. En tercer lugar, se analizará el grado de implantación del Impuesto. Como cuarto apartado se estudiarán los cambios normativos en el impuesto. A continuación, en el quinto apartado, se determinan las cuestiones relacionadas con su gestión y recaudación en las entidades locales de Galicia. Como séptimo apartado se señalan un conjunto de recomendaciones y, finalmente, se presentan una serie de conclusiones.



## 2. Antecedentes históricos y legislativos del impuesto: la suficiencia financiera

Antes de la reciente reforma del IIVTNU, su base imponible era el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años.

Para el cálculo de la base imponible el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) establecía que el valor de los terrenos será el que en ese momento tenga asignado a efectos del IBI, por lo tanto, el importe consignado, dependerá de si es o no un valor revisado. Para determinar el incremento real se aplicaba a dicho valor una cantidad fijada por cada Ayuntamiento, sin exceder de los siguientes límites en función del período de tenencia: 3,7% (de 1 hasta 5 años), 3,5% (de hasta 10 años), 3,2% (de hasta 15 años) y de 3% (de hasta 20 años).

La cuota tributaria era el resultado de aplicar a la base imponible/liquidable el tipo de gravamen que estableciese cada ayuntamiento, sin exceder el 30%. Además, las ordenanzas fiscales podrán regular una bonificación de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto, en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes.

De este modo, la normativa presuponía la existencia siempre de un incremento del valor por el mero transcurso del tiempo,

fijando una plusvalía ficticia como base imponible. Con base en este concepto se encadenan dos determinaciones: la base imponible estará constituida por el incremento real del valor del terreno, pero el valor del terreno se corresponderá con su valor catastral por aplicación en su transmisión del valor a efectos del IBI.

Esta sucesión pone en cuestión el principio de capacidad económica. El auge experimentado por los valores reales de los inmuebles urbanos hasta la crisis financiera de 2008 mantuvo este problema un tanto oculto, porque los casos de pérdida de valor eran singulares y las magnitudes catastrales en buena parte del Estado iba por detrás de los valores reales. Sin embargo, cuando la crisis financiera se manifiesta abiertamente afectando negativamente a los valores de mercado de las propiedades inmobiliarias, las entidades locales temiendo un empeoramiento de su situación financiera que podía obligar a recortes de los servicios que prestan, intensifican la aplicación de sus tributos. Mediante el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, se incrementan con carácter general los tipos de gravamen del IBI.

Paralelamente se desarrollan correcciones de las valoraciones catastrales al alza a través de distintos procedimientos por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Función Pública: actualización de coeficientes, nuevas ponencias de valores, regularizaciones



catastrales, múltiples altas singulares de inmuebles a través de convenios catastrales, etc., que ponen de manifiesto la discordancia entre el censo real de inmuebles y el catastral, así como la valoración catastral y la real del mercado.

En el período 2008-2018 los ingresos fiscales de las entidades locales experimentan un crecimiento notable y donde el crecimiento de las liquidaciones del IBI y del IIVTNU compensan la caída o escaso incremento de los demás ingresos fisca-

les (Tabla 1). En el conjunto del Estado los ingresos derivados de la plusvalía más que se duplican entre 2008 y 2018, mientras que la recaudación por IBI también experimenta un incremento del 62% absorbiendo la totalidad del crecimiento de los ingresos fiscales. Aunque en menor medida, pero también de forma significativa, esta evolución tiene lugar en Galicia donde el incremento de los ingresos por IIVTNU crece un 66,7% y en el IBI un 76% (Tabla 2).

**Tabla 1: Ingresos liquidados, en miles de euros (2008-2018)**

	2008	2012	2015	2018
<b>España<sup>1</sup></b>				
• IBI	9.017.220	12.581.681	13.794.625	14.407.859
• IIVTNU	1.263.158	1.506.265	2.677.582	2.624.247
• Ingresos fiscales	24.253.499	26.862.290	28.905.737	30.551.483
<b>Galicia</b>				
• IBI	345.591	480.734	540.423	609.181
• IIVTNU	27.029	29.707	41.393	45.064
• Ingresos fiscales	982.797	1.122.648	1.201.530	1.309.376

Nota: (1) Incluye territorios forales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Haciendas Locales en cifras. Ingresos liquidados. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

**Tabla 2: Diferencia entre ingresos liquidados (2008-2018), en miles de euros**

Diferencia 2008-2018	IBI	IIVTNU	IBI+IVTNU	TOTAL INGRESOS FISCALES
España <sup>1</sup>	5.390.639	1.361.089	6.751.728	6.297.984
Galicia	263.590	18.035	281.625	303.209

Nota: (1) Incluye territorios forales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Haciendas Locales en cifras. Ingresos liquidados. Ministerio de Hacienda y Función Pública.



Aunque las entidades locales intensificaron el aprovechamiento de los instrumentos financieros que disponían a la vista de la caída de los ingresos procedentes relacionados con la gestión urbanística, esta cuantificación tampoco satisfacía las aspiraciones de suficiencia financiera, básicamente por tres motivos.

En primer lugar y tal y como se ha señalado la determinación de la cuota se realizaba sobre una magnitud artificial establecida con criterios ajenos al mercado: el valor catastral del terreno, cuya aplicabilidad depende en primer lugar si tiene la consideración catastral o no de suelo urbano. Ello ya genera una problemática adicional porque puede que el suelo tenga en el planeamiento la calificación de rústico y catastralmente de urbano o viceversa. Resulta posible y así ocurre que incluso un inmueble urbano esté asentado sobre suelo rústico con lo que su transmisión tampoco no estaría sujeta al IIVTNU.

En segundo lugar, no es ajeno a esta problemática que el hecho imponible no se

verifica solamente con las compraventas, sino que también se extiende a la transmisión por herencia, donde a diferencia de la compraventa no se genera una transmisión monetaria real (por ser una transmisión lucrativa) lo que puede afectar a la cobrabilidad del impuesto.

Finalmente, la aplicación del IIVTNU necesita la concurrencia de varias administraciones. En primer lugar, la estatal que determina los valores catastrales y delimita el suelo urbano; en segundo lugar, la autonómica, para los flujos de información de cambios de titularidad, sobre todo por herencias y, finalmente, para los municipios pequeños, que son la mayoría, la Diputación Provincial para el cobro, la gestión y cobro, o la concurrencia de empresas privadas mediante contratos de servicios. Además, habría que tener en cuenta el papel de los notarios para la expedición de escrituras. En resumen, un amplio número de agentes involucrados, que cuanto menos complica la aplicabilidad del tributo.



### 3. Implantación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana: un impuesto potestativo

La implantación del impuesto es potestativa y requiere la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal reguladora mediante acuerdo plenario aprobado por mayoría simple. Esta aprobación no resulta tan sencilla sobre todo en las Corporaciones de mediano y pequeño tamaño, donde junto a lo poco atractivo electoralmente que resulta gravar a los vecinos con impuestos y cargas, la representación política ha tendido hacia la atomización, complicando los acuerdos del Pleno Municipal. Y, por último, lo controvertido del tributo y la escasa seguridad jurídica que presenta han hecho desistir a muchas Corporaciones Locales de la conveniencia de su aprobación.

En 2020, solo 112 ayuntamientos de los 313 en Galicia (35,7%) lo aplicaban; un porcentaje incluso inferior al obtenido en 2016 (36,6%). Se trata de una baja ratio si se compara con el indicador para el grupo de ayuntamientos del régimen común que sí lo hacen (49,2%). Este diferencial ha sido una constante en los últimos años. Además, por provincias el grado de aplicación resulta muy dispar. En los ayuntamientos de la provincia de Pontevedra y A Coruña se aplica con mayor intensidad (64% y 55%, respectivamente), mientras que en los de Lugo y Ourense es mucho menor (14% y 15%, respectivamente). Sin duda, esto es algo que influye notablemente en la recaudación del tributo.

Tampoco existe una homogeneidad en la aplicación del IIVTNU por Comunida-

des Autónomas (CC.AA.), tal y como se observa en la Tabla 3. En la Comunidad de Madrid se aplica en el 94,4% de los municipios, mientras que en Castilla y León el 15,1%.

A lo anterior hay que añadir la amplia demora en revisar los valores catastrales en Galicia, lo que implica una base imponible menor. Conviene señalar que los municipios están obligados a solicitar una actualización de los valores catastrales con una periodicidad entre 5 y 10 años, para adecuar el valor de los inmuebles al valor de mercado. Además, gracias a las revisiones catastrales se detectan inmuebles no fiscalizados y se mejora la capacidad fiscal del impuesto. Todos estos elementos generan un amplio margen de variabilidad en el tratamiento y la obtención de ingresos por esta vía.

Además, el grado de actualización del valor catastral no es el mismo por CC.AA. Por ejemplo, el 69% de los ayuntamientos de Cataluña tienen como última revisión catastral el período 1984-2001, mientras que únicamente el 4% de los ayuntamientos de la Región de Murcia se encuentran en esta situación. Precisamente el 80% de los ayuntamientos de esta Región han realizado su última revisión entre 2002 y 2011, un porcentaje que contrasta con el 26% de ayuntamientos de Extremadura. Las CC.AA. con ayuntamientos que han optado por actualizar sus valores catastrales más recientemente son Islas Baleares (el 19% lo han hecho entre 2012 y



**Tabla 3: Ayuntamientos que aplican el IIVTNU y porcentaje respecto al total de Ayuntamientos (2020)**

	Ayuntamientos con IIVTNU	% de aplicación
Andalucía	726	92,5%
Aragón	174	23,8%
Principado de Asturias	60	76,9%
Islas Baleares	66	98,5%
Canarias	83	94,3%
Cantabria	66	64,7%
Castilla y León	340	15,1%
Castilla-La Mancha	393	42,8%
Cataluña	802	84,7%
Extremadura	191	49,2%
Galicia	112	35,8%
Madrid	169	94,4%
Murcia	45	100,0%
La Rioja	56	32,2%
Comunidad Valenciana	455	83,9%
Total	3.740	49,2%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).

2016), Castilla y León (14%) y la Comunidad de Madrid (13%). Los ayuntamientos de Aragón e Islas Canarias se sitúan en el extremo contrario. Finalmente, son minoría los Ayuntamientos que han revisado su valor catastral desde 2017.

Precisamente en Galicia el 53% de nuestros ayuntamientos ha realizado su última revisión catastral entre 1984 y 2001, el 32% lo hicieron entre 2002 y 2011 y el 11% lo han hecho entre 2012 y 2016; y solo el 4% restante lo han hecho

entre 2017 y 2020. Con relación a la media nacional, los ayuntamientos gallegos presentan importantes diferencias en sus procesos de revisión catastral (8 puntos por encima para las revisiones entre 1984 y 2001, aunque 12 puntos por debajo de las revisiones entre 2002 y 2011) (Tabla 4). Lo anterior pone en evidencia las diferencias temporales en la revisión del catastro entre CC.AA., que claramente condiciona su recaudación.


**Tabla 4: Fecha de la última revisión catastral por CC.AA. (2021)**

	1984-2001		2002-2011		2012-2016		2017-2020		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Andalucía	151	19%	575	73%	59	8%	0	0%	785	10%
Aragón	454	62%	254	35%	23	3%	0	0%	731	10%
Principado de Asturias	20	26%	48	62%	9	12%	1	1%	78	1%
Islas Baleares	12	18%	40	60%	13	19%	2	3%	67	1%
Islas Canarias	23	26%	62	70%	2	2%	1	1%	88	1%
Cantabria	25	25%	56	55%	21	21%	0	0%	102	1%
Castilla y León	1.037	46%	853	38%	310	14%	48	2%	2.248	30%
Castilla-La Mancha	430	47%	368	40%	111	12%	10	1%	919	12%
Cataluña	656	69%	245	26%	40	4%	6	1%	947	12%
Extremadura	148	38%	222	57%	18	5%	0	0%	388	5%
Galicia	166	53%	101	32%	34	11%	12	4%	313	4%
Comunidad de Madrid	29	16%	124	69%	24	13%	2	1%	179	2%
Región de Murcia	2	4%	36	80%	5	11%	2	4%	45	1%
La Rioja	95	55%	60	34%	19	11%	0	0%	174	2%
Comunidad de Madrid	211	39%	273	50%	57	11%	1	0%	542	7%
<b>Total</b>	<b>3.459</b>	<b>45%</b>	<b>3.319</b>	<b>44%</b>	<b>745</b>	<b>10%</b>	<b>85</b>	<b>1%</b>	<b>7.608</b>	<b>100%</b>

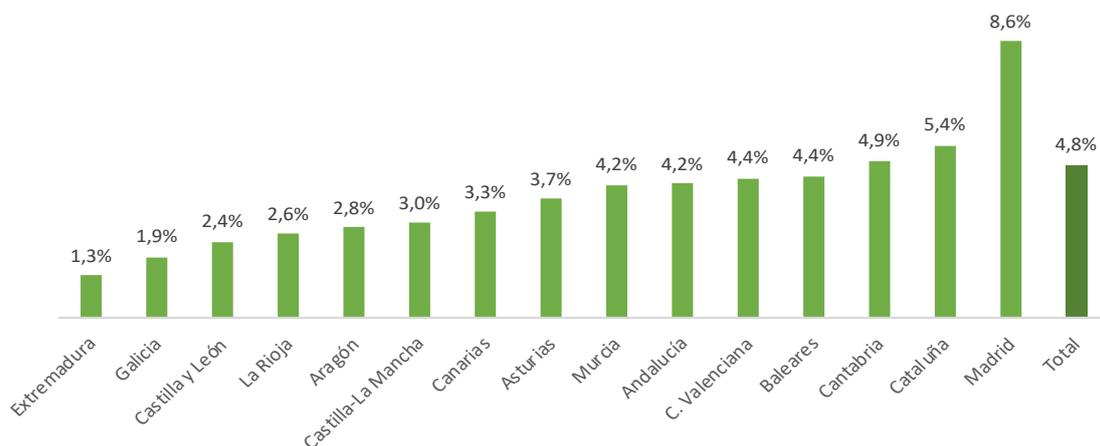
**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).

El Gráfico 1 recoge la recaudación relativa de este impuesto por CC.AA. en 2020, comprobándose importantes diferencias a nivel regional, destacando especialmente el caso de la Comunidad de Madrid (8,6%) y de Extremadura (1,3%) como aquellos dos territorios del régimen común con mayor y menor importancia recaudatoria de esta figura impositiva respecto a los ingresos no financieros.

El Gráfico 2 recoge la recaudación por Ayuntamientos en Galicia, incluyendo también aquellos que no lo aplican y los que, aplicándolo, no hay datos de recaudación en la Oficina para la Coordinación de Haciendas Locales (Ministerio de Hacienda y Función Pública). Como se constata, la aplicación del IIVTNU y su recaudación resulta muy limitada en Galicia.

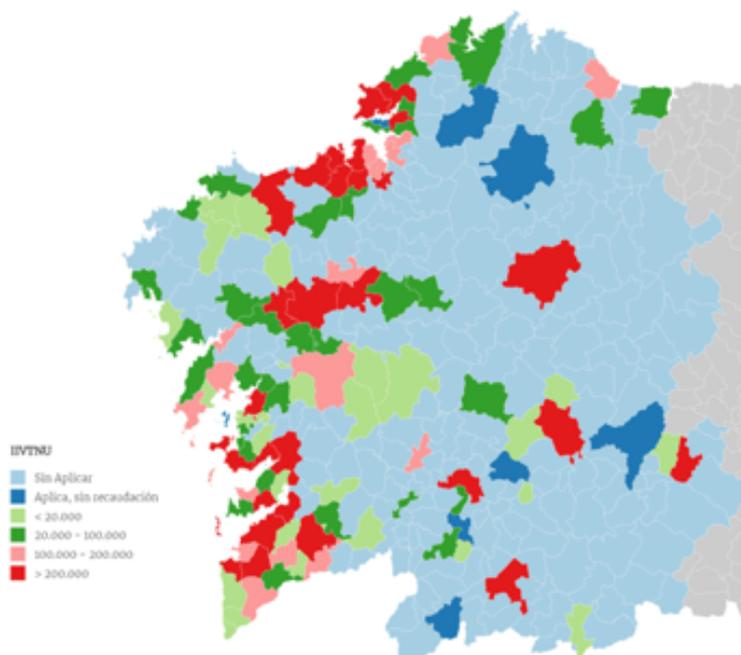


**Gráfico 1: Recaudación del IIVTNU por CC.AA. respecto de los ingresos no financieros, ingresos consolidados (2020)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).

**Gráfico 2: Aplicación y recaudación del IIVTNU por tramos en Galicia (2019)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).



La Tabla 5 recoge el porcentaje anual aplicado al IIVNTU en 2020. Las ponderaciones aplicadas de media en los Ayuntamientos gallegos son, en todos los casos, inferiores a la media a nivel nacional (2,98% para el período de 1 a 5 años; 2,74% hasta 10 años; 2,59% hasta 15 años y 2,51% hasta 20 años). Estas divergencias pueden llegar a una diferencia de 3 décimas porcentuales por debajo de la media nacional, lo que se traduce en una menor recaudación para los Ayuntamientos gallegos.

Además, hay diferencias en los porcentajes por provincias. Los ayuntamientos que más gravan son los de la provincia de

A Coruña y Pontevedra. Los que menos, corresponden a los ayuntamientos de Ourense y Lugo, lo que puede implicar una menor recaudación. Además, si se comparan estos resultados con los del 2016, la situación apenas registra cambios, por lo que existe un status quo en la situación del impuesto.

Los Ayuntamientos con mayor población en Galicia (Tabla 6) optan por aplicar tipos más elevados, sobre todo cuando el período de cómputo no supera los 5 años, destacando el caso de las siete grandes ciudades de Galicia donde se aplica, de media, el 3,18%.

**Tabla 5: Porcentajes anuales del IIVTNU por provincias (2020)**

Número de años	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Media Galicia	Media Nacional
De 1 a 5 años	2,77	2,49	2,54	2,75	2,71	2,98
Hasta 10 años	2,45	2,35	2,31	2,51	2,44	2,74
Hasta 15 años	2,34	2,34	2,21	2,4	2,34	2,59
Hasta 20 años	2,30	2,36	2,15	2,29	2,29	2,51

**Tabla 6: Porcentajes anuales del IIVTNU por número de habitantes del municipio (2020)**

Número de años	Menos de 5.000	De 5.000 a 19.999	De 20.000 a 49.999	50.000 o más	Media Galicia	Media Nacional
De 1 a 5 años	2,6	2,66	2,9	3,18	2,71	2,98
Hasta 10 años	2,3	2,42	2,54	2,91	2,44	2,74
Hasta 15 años	2,23	2,33	2,38	2,67	2,34	2,59
Hasta 20 años	2,2	2,28	2,33	2,51	2,29	2,51

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).



La Tabla 7 recoge el tipo impositivo medio del IIVTNU para 2020. Este porcentaje, tal y como se indica en el TRLRHL nunca podrá ser superior al 30%, situándose a nivel nacional entre el 22,2% (hasta 15 años) y el 22,8% (de 1 a 5 años). Para los municipios gallegos, la horquilla oscila entre el 21,1%

(hasta 20 años) y el 21,5% (de 1 a 5 años), recogiendo una reducción de cinco décimas de media respecto a 2016. En los Ayuntamientos de A Coruña, Lugo y Pontevedra se aplican tipos medios muy parecidos por tramos de población; en Ourense los tipos medios suponen el 77% de la media gallega.

**Tabla 7: Tipos impositivo del IIVTNU por provincias (2020)**

Número de años	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Media Galicia	Media Nacional
De 1 a 5 años	22,76	21,98	16,99	21,28	21,51	22,79
Hasta 10 años	22,47	21,98	16,94	21,23	21,36	22,48
Hasta 15 años	22,18	22,10	16,90	21,13	21,19	22,20
Hasta 20 años	22,03	22,21	16,86	21,10	21,12	21,98

**Tabla 8: Porcentajes anuales del IIVTNU por número de habitantes del municipio (2020)**

Número de años	Menos de 5.000	De 5.000 a 19.999	De 20.000 a 49.999	50.000 o más	Media Galicia	Media Nacional
De 1 a 5 años	19,56	21,55	22,86	24,33	21,51	22,79
Hasta 10 años	19,57	21,43	22,43	23,90	21,36	22,48
Hasta 15 años	19,60	21,26	22,04	23,62	21,19	22,20
Hasta 20 años	19,63	21,23	21,68	23,33	21,12	21,98

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).

La Tabla 8 realiza el mismo ejercicio, pero considerando el tipo impositivo por número de habitantes del municipio, comprobándose como a medida que aumenta el tamaño poblacional del municipio, también lo hacen los tipos, además, los mayores tipos se dan en las siete grandes ciudades de Galicia. Un resultado esperable.

El Real Decreto-ley 26/2021 que adapta los postulados de la determinación de la base imponible del IIVTNU a la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), determina que los ayuntamientos que tengan establecido

el IIVTNU deberán modificar, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, sus respectivas ordenanzas fiscales para adecuarlas a lo dispuesto en el mismo.

Habiendo transcurridos varios meses desde la finalización del plazo otorgado son bastantes los ayuntamientos que aún no han procedido a esta adaptación. A modo de ejemplo, en la provincia de Pontevedra, son 14 los que todavía no han procedido a su adaptación con la inseguridad jurídica que crea dicha situación.



## 4. Los cambios normativos

### 4.1. DOS SENTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Desde Red Localis señalamos en repetidas ocasiones la necesidad de modificar este impuesto, tanto en los documentos de la red como en las notas del Observatorio Municipal de Galicia. La derogación de algunos contenidos del IIVTNU traía una importante reducción de su capacidad recaudatoria, presagiaba este resultado y lo hecho hasta el momento era poco más que retoques y se seguía sir abordar, de manera pausada y calculada, una verdadera revisión de este impuesto.

Incluso tras la última reforma del IIVTNU, era complicado justificar el proceso de construcción de la base imponible de este impuesto, como paso previo para la determinación de la plusvalía. Como se ha indicado, la base imponible era el producto de multiplicar el valor catastral de un terreno por un coeficiente (variable en función del tramo de años afectado) por el número de años, cuando lo más cercano a la realidad sería considerar el incremento real de valor que se obtendría a partir de una ganancia patrimonial a partir de la

diferencia entre el valor de transmisión y adquisición.

Con la última modificación normativa tras reforma provocada por el TC se abre un nuevo escenario para los ayuntamientos con relación a este impuesto. Sin embargo, no se trata de la primera vez que se pronuncia el TC. El IIVTNU sufrió importantes cambios por las STC de 16 de febrero de 2017 y de 11 de mayo de 2017<sup>2</sup>, que determinaba que si no hay beneficios por la venta no procede con su liquidación. Además, se abrió la posibilidad de reclamar las cantidades indebidamente cobradas si se obtuvieron pérdidas o si no hubo ganancias, siempre y cuando no hubieran pasado más de 4 años desde el pago del IIVTNU.

Posteriormente, el TC en la Sentencia 126/2019, de 31 de octubre, declaró inconstitucional el artículo 107.4 del TRLRHL, respecto a aquellos casos en los que la cuota a satisfacer fuese superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente. El 26 de octubre de 2021<sup>3</sup>, el TC comunicó que se procedería con la anulación del procedimiento del cálculo al considerar que no cumplía con

2. La STC 59/2017, de 11 de mayo de 2017, relativa al IIVTNU declaró inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, pero solo si se trata de someter a fiscalización situaciones de inexistencia de incrementos de valor.
3. Véase la Sentencia 182/2021, de 26 de octubre de 2021, que declara inconstitucional y nulos los artículos 107.1 segundo párrafo, 107.2 a) y 107.4 del citado texto refundido, provocando un vacío normativo sobre la determinación de la base imponible del IIVTNU.



el principio de capacidad económica.<sup>4</sup> El 3 de noviembre, el TC publicó la sentencia que anulaba el procedimiento de cálculo del IIVTNU. El 10 de noviembre de 2021, a través del Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre<sup>5</sup> entró en vigor el nuevo sistema de cálculo, basado en dos métodos.

Este doble sistema para el cálculo de la plusvalía municipal queda justificado en el Preámbulo del citado Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre al indicar que “El Tribunal Constitucional señala en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 182/2021 que «para que este método estimativo de la base imponible sea constitucionalmente legítimo por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa, debe (i) bien no erigirse en método único de determinación de la base imponible, permitiéndose legalmente las estimaciones directas del incremento de valor, (ii) bien gravar incrementos medios o presuntos (potenciales); esto es, aquellos que previsiblemente o presumiblemente se produce(n) con el paso del tiempo en todo terreno de naturaleza urbana”.

El primero de los sistemas (objetivo) se aplica teniendo en cuenta el valor catastral del terreno, un coeficiente que trata de estimar el aumento del valor del terreno entre el momento que se adquirió hasta su transmisión y un tipo impositivo que determina el Ayuntamiento. Se trata de un sistema con algunas notas al que

hasta ahora se venía aplicando, pero con importantes matices, puesto que los coeficientes no son los mismos que se venían aplicando hasta la fecha. Estos coeficientes -fijados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública- se irán ajustando cada año en base a la realidad del mercado inmobiliario. Además, se posibilita a los Ayuntamientos a realizar una rebaja de hasta el 15% del valor catastral del suelo que refleje la realidad del ámbito inmobiliario del municipio.

El segundo (real) considera la plusvalía efectiva, esto es, la diferencia entre el valor de transmisión y adquisición de la vivienda, para posteriormente estimar el porcentaje de esta ganancia que supone la transmisión del terreno, para luego multiplicarlo por el tipo impositivo que establezca cada ayuntamiento.

El ejemplo siguiente resume los cálculos anteriores. Supongamos una vivienda adquirida en 2016 (período de generación de 6 años, por lo tanto, coeficiente máximo de 0,16), siendo su valor de adquisición de 200.000 euros y su valor de venta en 2022 de 250.000 euros. El valor catastral a la fecha del devengo del impuesto de la vivienda es de 150.000 euros, de los que el 40% corresponde al valor del suelo. Finalmente supongamos que el tipo impositivo es del 30%.

Según el sistema “objetivo”, la base imponible será el valor catastral del terreno multiplicado por el coeficiente, esto es  $150.000 \times 40\% \times 0,16 = 9.600$  euros. En

4. Durante casi dos semanas, no se pudo practicar la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo local.
5. Véase el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del TC respecto del IIVTNU.



consecuencia, la cuota a satisfacer sería  $9.600 \times 30\% = 2.880$  euros. En base al sistema “real”, la base imponible sería el producto de la ganancia patrimonial y el valor catastral del terreno, esto es,  $50.000 \times 40\%$ , es decir  $20.000$  euros. Por lo tanto, la cuota a ingresar sería de  $20.000 \times 30\% = 6.000$  euros. Finalmente, convendría calcular cuál sería la cuota previa a la modificación normativa considerando que el coeficiente de aplicación, al ser un período de seis años sería de un máximo del  $3,5\%$ . En este caso, la base imponible sería el producto del valor catastral del terreno coeficiente y el número de años, esto es,  $150.000 \times 40\% \times 3,5\% \times 6 = 12.600$  euros. Finalmente, la cuota del impuesto sería de  $12.600 \times 30\% = 3.780$  euros.

Los resultados son muy diferentes en función de un sistema u otro, lo que dificulta notablemente el cálculo del impacto de la modificación normativa sobre las arcas públicas. El contribuyente podrá elegir aquella opción que le resulte más ventajosa. La Tabla 9 resume los cálculos anteriores.

Además, y si bien las plusvalías de hasta un año no se consideraban hasta la última reforma, desde ahora si se tendrán en cuenta. Con este cambio parece que

la inclusión de este caso intenta frenar las operaciones inmobiliarias especulativas, especialmente los fondos de inmuebles. Con esta nueva medida aumentará la recaudación del impuesto, lo que podrá compensar la pérdida estimada.

En consecuencia, con el nuevo sistema quienes no obtengan un beneficio por la transmisión del inmueble, no deberán satisfacer cuota alguna, algo que, si podría producirse con el procedimiento anterior, puesto que la diferencia entre el valor de transmisión y adquisición del terreno podía ser positivo, aun vendiendo el inmueble con pérdidas.

Los cambios introducidos han tratado de satisfacer la demanda del TC. En primer lugar, para dar cumplimiento a la Sentencia 59/2017, relativa al no sometimiento a fiscalización de aquellos casos en los que no se produce un incremento del valor de los terrenos, se incluye un nuevo supuesto de no sujeción para los casos en los que el interesado constata que no se ha producido incremento de valor, siendo necesario que se demuestre por el contribuyente.

En segundo lugar, para atender a las Sentencias 126/2019, de 31 de octubre y 182/2021, de 26 de octubre, se cambia la

**Tabla 9: Simulaciones de las cuotas**

	Importe (en euros)
Sistema “objetivo” tras la última reforma (1)	2.880
Sistema “real” tras la última reforma (2)	6.000
Sistema previo a la última reforma (3)	3.780
“Objetivo”(1) – “Real”(2)	-3.120
“Objetivo”(1) – “Previo”(3)	-900
“Real”(2) – “Previo”(3)	2.220

**Fuente:** elaboración propia



determinación de la base imponible, buscando un mecanismo que tenga en cuenta la realidad del mercado inmobiliario, permitiendo cierta rebaja a los Ayuntamientos en relación a los valores catastrales del suelo y reemplazando los coeficientes actuales por otros establecidos en función del número de años transcurridos desde la adquisición del terreno, que serán actualizados anualmente, en función de las operaciones inmobiliarias realizadas. Finalmente, se busca que este impuesto cumpla con el principio de capacidad económica del contribuyen-

te, si a instancia del sujeto pasivo, solicita acomodar la carga al valor efectivamente obtenido.

En términos de recaudación los ingresos liquidados por el IIVNTNU a nivel nacional fueron de 2.615 millones de euros en 2019 (Tabla 10). Para Galicia el importe alcanzaba los 47,5 millones de euros, lo que supone el 6% de la recaudación impositiva, la mitad de lo que implica para la media nacional. Un resultado que se justifica por la menor aplicación de este impuesto en nuestra CA y por los menores tipos aplicados.

**Tabla 10: Recaudación total del IIVNTU por CC.AA, ingresos consolidados (2019)**

	Recaudación Total	Sobre ingresos por impuestos % Total
Andalucía	378.013.296	11%
Aragón	64.114.863	11%
Asturias, Principado de	33.687.684	8%
Baleares, Illes	73.342.737	11%
Canarias	65.254.515	6%
Cantabria	30.103.511	12%
Castilla y León	60.774.726	8%
Castilla - La Mancha	52.051.901	7%
Cataluña	576.973.009	13%
Comunidad Valenciana	257.016.044	11%
Extremadura	14.362.161	5%
Galicia	47.501.277	6%
Comunidad de Madrid	835.928.018	19%
Región de Murcia	58.669.478	9%
Navarra	15.528.490	10%
País Vasco	43.476.105	7%
Rioja, La	8.768.479	8%
España	2.615.566.297	12%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).



La Tabla 11 recoge la recaudación a nivel provincial para Galicia, comprobándose la reducida recaudación en las provincias de Lugo y Ourense, con 3,6 y 8,1 millones de euros, respectivamente, aunque el peso relativo en esta última provincia supone el 12% de los ingresos por impuestos, el doble que la media gallega.

**Tabla 11: Ingresos liquidados consolidados por IIVNTU en Galicia por provincias (2019)**

	Importe Total	Sobre ingresos por impuestos % Total
A Coruña	19.811.130	6%
Lugo	3.355.630	6%
Ourense	8.106.621	12%
Pontevedra	16.227.896	6%
Galicia	47.501.277	6%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022).

#### 4.2. UNA REFORMA UN TANTO APRESURADA

Otra cuestión a tener en cuenta es que el TC estableció que solo son susceptibles de ser revisadas aquellas obligaciones tributarias devengadas por el IIVTNU que con fecha 26 de octubre de 2021 hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia o resolución administrativa firme. En consecuencia, la reclamación de los contribuyentes solo es posible para aquellos casos que antes de dictarse el fallo tuvieran abierto un recurso. Lo mismo sucede con aquellas liquidaciones que hasta ese momento no hayan sido impugnadas y para las que no se haya solicitado rectificación. Del fallo del TC se desprende que se cierra las puertas a las reclamaciones masivas.

En cuanto a la potencial pérdida de recaudación desde el Sindicatos de Técnicos de Hacienda (GESTHA) se ha estimado que la reforma del IIVTNU implicará una pérdida de al menos 78 millones de euros a las Ayuntamientos (un 7,3% de la recaudación de 2019). Para realizar esta estimación solo se ha tenido en cuenta los nuevos coeficientes para la aplicación del sistema “objetivo” y sin considerar la posibilidad que tiene el contribuyente de elegir el otro sistema.

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha optado por no calcular el impacto económico y presupuestario del cambio normativo, puesto que en la memoria de impactos señala que depende del número de hechos imponibles. Precisamente en este documento señala que la determinación real del im-



pacto depende “tanto la dinámica inmobiliaria del mercado de compraventas y su previsible evolución, que es variable en función del territorio y circunstancias coyunturales, como otras variables aún menos cuantificables, como puede ser la voluntad de realización de donaciones o la esperanza de vida vinculada a las transmisiones por sucesión”.

Además, señala que también depende del período de generación de la plusvalía gravable. Finalmente añade que resulta imposible ofrecer una estimación del impacto recaudatorio o económico del cambio, por la utilización de los tipos impositivos y coeficientes que los ayuntamientos puedan establecer en el ejer-

cicio de sus competencias, a lo que hay que añadir la opción por la estimación “real” en vez de la objetiva.

Por su parte, la Asociación Nacional de Inspectores de Hacienda Pública Local (ANIHPL) es de la opinión que al realizarse la reforma por un Real Decreto-ley podría implicar un proceso de judicialización del tributo. Además, dos grupos políticos del Parlamento han presentado recursos de inconstitucionalidad, por lo que no acaba por despejarse la conflictividad judicial que ha acompañado al este impuesto, el cual ha adquirido un inusitado protagonismo en las asesorías jurídicas municipales durante los últimos años.

**6** En febrero de 2022, el Tribunal Constitucional admitió a trámite los recursos de inconstitucionalidad presentados.



## 5. La aplicación del impuesto: fuente de continuos litigios administrativos y judiciales

Aunque los conflictos litigiosos con las administraciones tributarias locales ya tenían una cierta significación, no pasaban de ser planteamientos ordinarios que versaban sobre la titularidad de los terrenos, la calificación como urbano del suelo y la aplicación de ciertas exenciones. Sin embargo, se incrementaron de forma significativa cuando se cuestionó la procedencia de satisfacer el IVTNU mediante el gravamen de una renta ficticia que contradecía a la renta real, argumentando que se vulneraba el principio de capacidad económica e incluso, con el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución Española.

Con base en lo anterior, las reclamaciones por este motivo lograron que se plantearan varias cuestiones de inconstitucionalidad<sup>7</sup>, llegando finalmente el TC a declarar la contrariedad del precepto con el ordenamiento jurídico español, primero de forma parcial y luego anulando la fórmula de cálculo de la base imponible tal como estaba redactada.

Si tradicionalmente eran las actuaciones de recaudación ejecutiva de multas de tráfico las que suscitaban el mayor número de reclamaciones, según las me-

morias de los Tribunales Económico Administrativos locales en 2019 y 2020, se han visto superadas por las relacionadas con el IIVTNU. En la memoria del Tribunal de Madrid de 2020 se señala que de 4.341 reclamaciones presentadas 2.162 corresponden al IIVTNU.

Estas reclamaciones aparecen propiciadas primero por la discutida constitucionalidad de algunos de los preceptos que la regulan, luego por la STC número 59/2017, de 11 de mayo de 2017, que los declaró nulos “únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor”, posteriormente, por la dispar interpretación que Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo hicieron sobre el alcance de este fallo y que hizo necesaria la intervención del Tribunal Supremo (por ejemplo, Sentencia 1163/2018, de 9 de julio), y más recientemente por la STC 126/2019, de 31 de octubre, que declaró inconstitucional otro precepto más, pero únicamente en aquellos supuestos en los que la cuota a pagar por el tributo resulte superior al incremento patrimonial obtenido por el obligado tributario, pronunciando que extendió un nuevo halo de

7. Auto núm. 112/2014, de 15 de diciembre de 2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid; Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, núm. 3 de Donostia- San Sebastián de 5 de febrero de 2015; Auto del el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Vitoria-Gasteiz, de 22 de diciembre de 2015; o Auto del Juzgado de lo Contencioso núm.1 de Jerez de la Frontera de 25 de julio de 2016).



incertidumbre sobre la legalidad de algunas autoliquidaciones y liquidaciones practicadas que puede propiciar nuevas reclamaciones.

Durante los últimos meses del año 2020 el TS dictó un importante número de sentencias en los que aclara cuestiones jurídicas relativas al IIVTNU relacionadas con las partidas que debían integrar o no los importes de adquisición o transmisión de los inmuebles, a efectos de determinar los términos de comparación entre la ganancia patrimonial real y la cuota soportada por el tributo. Estas sentencias vienen a zanjar algunas de las incertidumbres a las que se ve abocado el tributo desde su declaración parcial de inconstitucionalidad, pero abrió nuevas vías interpretativas que propiciaron, todavía una mayor actividad litigiosa por parte de los contribuyentes e incluso entidades bancarias o empresas vinculadas a éstas.

Finalmente, la STC 182/2021 determinó la contrariedad de la fórmula de cálculo con el principio constitucional de capacidad económica lo que obligó a una reforma urgente del tributo. No obstante, las sentencias del TC y, se han abierto nuevos frentes de litigio que versan sobre las liquidaciones anteriores a la Sentencia.

Así, por ejemplo, el TC considera que sólo son susceptibles de ser revisadas

con fundamento en la dicta sentencia las liquidaciones provisionales o definitivas en el caso de liquidaciones que carezcan de firmeza. Unos juzgados entienden que debe tomarse como referencia la fecha d dictado de la sentencia y otros la fecha de publicación de esta en el BOE.

Otra posible causa de litigios puede ser derivada de la obligación establecida en la disposición transitoria única del propio RD-ley 26/2021 la obligación de que los ayuntamientos deben modificar sus ordenanzas fiscales con arreglo a lo dispuesto en el mismo en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del texto, es decir, antes del 10 de mayo de 2022.

Como hemos señalado varias entidades locales no lo han hecho y aunque el informe de que la Dirección General de Tributos de fecha 23 de marzo de 2022 ha señalado que trataría de una irregularidad no invalidante conforme dispone el artículo 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, que reza “la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”, serán los tribunales los que resuelva en el ajuste a la legalidad de todas aquellas liquidaciones que se hubieran efectuado sin una ordenanza fiscal acorde al nuevo régimen jurídico del IIVTNU.



## 6. La gestión y recaudación del impuesto en Galicia

6.1.-El IIVTNU como instrumento financiero de las entidades locales gallegas.

Como se ha señalado dentro de las entidades locales este tributo sólo pueden establecerlo los Ayuntamientos mediante acuerdo de imposición aprobación de la correspondiente ordenanza reguladora. En cuanto a instrumento financiero de los gastos propios de las competencias municipales resulta muy desigual, en los pequeños municipios tiene un carácter marginal, en los medianos depende de su actividad

urbanística, normalmente localizada en los municipios costeros y los próximos a las áreas urbanas gallegas. En 2020 en Galicia, sólo 112 de 314 municipios tenían aprobada una ordenanza reguladora de este tributo cuyo comportamiento global en dicho ejercicio 2020 queda reflejado en la Tabla 12.

Considerando los impuestos y tasas como la fiscalidad local propia, el IIVTNU sólo supone un 3,8% por ciento de los ingresos locales respecto a la fiscalidad de los municipios gallegos. No obstante, y

**Tabla 12: Comportamiento global del IIVTNU por provincias, en miles de euros (2020)**

	Previsiones presupuestarias iniciales <sup>1</sup>	Derechos reconocidos netos <sup>2</sup>	Recaudación neta <sup>3</sup>	Total ingresos fiscales <sup>4</sup>
A Coruña	20.654	17.569	15.046	441.235
Lugo	4.125	2.222	1.756	126.755
Ourense	7.181	9.775	7.654	109.666
Pontevedra	13.835	15.976	14.060	334.327
Galicia	45.795	45.542	38.516	1.011.983

**Nota:** (1) Son los ingresos que se estiman obtener en ese ejercicio, distinguiendo entre previsiones iniciales y sus modificaciones; (2) Es el importe de los derechos reconocidos (derechos de cobro que se han originado en ese ejercicio) minorados por los derechos anulados y los derechos cancelados, e indican los recursos o ingresos que se han obtenido en ese ejercicio; (3) Importe de los cobros que se han realizado sobre los derechos reconocidos en el ejercicio, minorados por el importe de las devoluciones de ingresos pagadas en el ejercicio; (4) total de los capítulos I, II y III de los ingresos municipales

**Fuente:** Página de Rendición de Cuentas el Tribunal de Cuentas y elaboración propia



dado que su potencial como instrumento financiero está ligado a la actividad inmobiliaria y hasta las STC a los valores catastrales del terreno, es en las áreas urbanas y municipios de gran población donde despliega su mayor efectividad. La Tabla 13 recoge la recaudación en los 8 municipios más poblados de Galicia en 2020, representando su recaudación casi el 70% de aquellos que cuentan con este tributo.

Considerando los impuestos y tasas como la fiscalidad local propia, el IIVTNU sólo supone un 3,8% por ciento de los ingresos locales respecto a la fiscalidad de los municipios gallegos. No obstante, y dado que su potencial como instrumento financiero está ligado a la actividad in-

mobiliaria y hasta las STC a los valores catastrales del terreno, es en las áreas urbanas y municipios de gran población donde despliega su mayor efectividad. La Tabla 13 recoge la recaudación en los 8 municipios más poblados de Galicia en 2020, representando su recaudación casi el 70% de aquellos que cuentan con este tributo.

En cuanto a la gestión tributaria cabe significar la difícil previsión del comportamiento del tributo cuando se trata de fijar su importe en el momento de elaborar los presupuestos anuales, existiendo una discordancia notoria entre las previsiones presupuestarias y la liquidaciones tanto en más como en menos por lo que el com-

**Tabla 13: Recaudación del IIVTNU en los principales ayuntamientos, en euros (2020)**

	Previsiones presupuestarias iniciales <sup>2</sup>	Derechos reconocidos netos <sup>3</sup>	Recaudación neta <sup>4</sup>
Vilagarcía de Arousa <sup>1</sup>	370.000	612.509	213.877
Lugo	2.700.000	699.093	529.876
Ferrol	1.465.223	1.771.188	994.451
Pontevedra	1.300.000	1.973.800	1.570.366
Santiago	3.200.000	2.407.742	2.082.824
A Coruña	8.670.000	7.192.822	6.591.330
Ourense	6.000.000	8.821.420	7.052.665
Vigo	7.400.000	7.942.886	7.721.904
Total	31.105.223	31.421.464	26.757.296

**Nota:** Nota: (1) Se ha tomado para la muestra analizada Vilagarcía de Arousa en lugar de Narón con la finalidad de que fueran tres los municipios representativos de A Coruña y Pontevedra; (2) Son los ingresos que se estiman obtener en ese ejercicio, distinguiendo entre previsiones iniciales y sus modificaciones; (3) Es el importe de los derechos reconocidos (derechos de cobro que se han originado en ese ejercicio) minorados por los derechos anulados y los derechos cancelados, e indican los recursos o ingresos que se han obtenido en ese ejercicio; (4) Importe de los cobros que se han realizado sobre los derechos reconocidos en el ejercicio, minorados por el importe de las devoluciones de ingresos pagadas en el ejercicio.

**Fuente:** Página de Rendición de Cuentas el Tribunal de Cuentas y elaboración propia



portamiento del IIVTNU y tanto su propia naturaleza, las dudas jurídicas y de aplicación fáctica no facilita presupuestarlo y por tanto establecer en el Presupuesto municipal la correcta financiación de los servicios. Y aunque en el ejercicio 2020 pudo tener influencia la suspensión de la actividad administrativa debido al estado de alarma, un escenario más acusado si cabe respecto a la presupuestación del IIVTNU lo encontramos en el ejercicio 2019 ya que se presupuestaron 25,4 millones de euros y se liquidaron 32,8 millones (Tabla 14). Además, estos datos son de antes del efecto de la reforma de 2021, por lo que no es posible analizar realmen-

te el impacto de la citada reforma sobre la financiación de los ayuntamientos. De hecho, habrá que esperar a los ejercicios 2022 y 2023, cuyos datos se publican en los ejercicios siguientes.

En cuanto a la recaudación del IIVTNU se señaló anteriormente las dificultades de cobro de las liquidaciones impagadas que ha generado un importe de impagados del este impuesto, ya que a diferencia del IBI o el IVTM su falta de pago carece de otras respuestas que el acudir a la vía de apremio administrativo cuya ejecución presenta no pocas limitaciones. En el IIVTNU cuando grava la transmisión de los terrenos urbanos por compraven-

**Tabla 14: Recaudación del IIVTNU en los principales ayuntamientos, en euros (2019)**

	Previsiones presupuestarias iniciales <sup>2</sup>	Derechos reconocidos netos <sup>3</sup>	Recaudación neta <sup>4</sup>
Vilagarcía de Arousa <sup>1</sup>	224.277	431.619	303.147
Lugo	1.465.223	1.110.830	845.298
Ferrol	1.100.000	1.839.823	1.200.046
Pontevedra	2.300.000	2.540.139	2.075.365
Santiago	2.900.000	3.182.801	2.764.283
A Coruña	4.000.000	7.246.299	6.895.019
Ourense	7.000.000	7.829.654	7.402.821
Vigo	6.400.000	8.666.440	8.480.518
<b>Total</b>	<b>25.389.501</b>	<b>32.847.609</b>	<b>29.966.500</b>

**Nota:** (1) Se ha tomado para la muestra analizada Vilagarcía de Arousa en lugar de Narón con la finalidad de que fueran tres los municipios representativos de A Coruña y Pontevedra; (2) Son los ingresos que se estiman obtener en ese ejercicio, distinguiendo entre previsiones iniciales y sus estimaciones; (3) Es el importe de los derechos reconocidos (derechos de cobro que se han originado en ese ejercicio) minorados por los derechos anulados y los derechos cancelados, e indican los recursos o ingresos que se han obtenido en ese ejercicio; (4) Importe de los cobros que se han realizado sobre los derechos reconocidos en el ejercicio, minorados por el importe de las devoluciones de ingresos pagadas en el ejercicio.

**Fuente:** Página de Rendición de Cuentas el Tribunal de Cuentas y elaboración propia



ta que son la mayoría de las transacciones el pago del impuesto corresponde al vendedor, que plantea numerosos problemas cuando son sociedades mercantiles que están en situación de insolvencia por cese de la actividad, concurso de acreedores, disolución, liquidación, cierre de hoja registral, etc.

Cuando el hecho imponible deriva de transmisión por herencia, el sujeto pasivo es el adquirente conforme al artículo 106.1 a) del TRLRHL, lo que nos lleva a que las comunidades de herederos a través de la figura de la herencia yacente derivan en numerosos impagos y dificultades de cobro, debido a los problemas que plantea la localización de herederos, la notificación de la deuda y la corrección misma de la liquidación.

De conformidad con los datos de la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales los cobros del ejercicio corriente del 2020 en Galicia figuran en la Tabla 15. En algunas provincias (Lugo y Ourense) el pendiente de cobro supera el 20% del ejercicio corriente. Un porcentaje considerable ya que, de conformidad a las Ordenanzas Fiscales aprobadas en cada ayuntamiento, el régimen general de gestión y pago del tributo es la autoliquidación, en donde el contribuyente liquida y simultáneamente paga la cuota. En las que podemos denominar grandes Corporaciones gallegas, en algunos casos (Ourense, Pontevedra, Lugo, Ferrol y Villagarcía) el pendiente de cobro se supera el 25% del ejercicio corriente (Tabla 16)

**Tabla 15: Cobros del ejercicio corrientes (2020), en miles de euros**

	Derechos reconocidos netos <sup>1</sup>	Recaudación neta <sup>2</sup>	Importe pendiente <sup>3</sup>	% de importe pendiente
A Coruña	17.569	15.046	2.523	14,4%
Lugo	2.222	1.756	466	20,9%
Orense	9.775	7.654	2.121	21,7%
Pontevedra	15.976	14.060	1.916	11,9%
Galicia	45.542	38.516	7.026	15,4%

**Nota:** (1) Importe de los derechos de cobro que se han originado en el ejercicio; (2) Ingresos finalmente obtenidos; (3) Importe de los cobros que se han realizado sobre los derechos reconocidos en el ejercicio, minorados por el importe de las devoluciones de ingresos pagadas en el ejercicio; (3) Importe pendiente de cobro.

**Fuente:** Oficina Virtual para la Coordinación Financiera con las Entidades Locales. Ministerio de Hacienda y Función Pública.


**Tabla 16: Derechos pendientes de cobro (2019 y 2020), en euros**

	2019		2019	
	Derechos pendientes de cobro <sup>1</sup>	% sobre el ejercicio corriente	Derechos pendientes de cobro <sup>1</sup>	% sobre el ejercicio corriente
Vigo	185.921	2,2%	220.981	2,8%
A Coruña	426.833	5,5%	601.492	8,4%
Santiago	418.518	13,2%	324.918	13,5%
Ourense	351.280	4,8%	1.768.755	20,1%
Pontevedra	639.777	34,8%	403.433	20,4%
Lugo	464.774	18,3%	169.217	24,2%
Ferrol	265.532	23,9%	776.737	43,8%
Villagarcía de Arousa	128.471	29,8%	398.631	65,1%
<b>Total</b>	<b>2.881.109</b>	<b>8,8%</b>	<b>4.664.168</b>	<b>14,8%</b>

**Nota:** (1) Importe de los derechos reconocidos en el ejercicio que no se han cobrado, es decir, es el resultado de restar a los derechos reconocidos netos la recaudación neta.

**Fuente:** Página de Rendición de Cuentas el Tribunal de Cuentas y elaboración propia

La gestión del tributo en todas las grandes Corporaciones señaladas es el de autoliquidación del tributo de forma obligatoria o potestativa, pudiendo la entidad local presentar una liquidación con posterior pago de plazo. En cuanto a las cantidades que restan pendientes y que son objeto de cobro a través de la vía ejecutiva y en su caso del procedimiento de apremio la recaudación tampoco se desenvuelve de una forma demasiado eficiente.

La Tabla 17 recoge en 2019 el importe pendiente de cobro del Impuesto de ejercicios cerrados de la gestión de la deuda por este impuesto durante el ejercicio 2019. Se ha tomado en consideración

sólo las deudas de los ejercicios 2014 a 2018. En el ejercicio 2020 se ha tomado como muestra el pendiente de IIVTNU de 2015 a 2019.

Conforme a estos datos la recaudación de las “plusvalías” en el ejercicio no supera al 25% de las pendientes en los cinco años anteriores, generando unos importantes saldos finales. De forma que sumando el pendiente de las gestionadas en el ejercicio y de las procedentes de ejercicios anteriores la deuda acumulada de los obligados al pago del tributo nos arroja saldos finales de 11.142.148 y de 11.900.743 euros en los ejercicios 2019 y 2020 respectivamente (Tabla 18).

**Tabla 17: Liquidaciones pendientes de cobro de ejercicios cerrados con cinco años de antigüedad y evolución en 2019 Y 2020, en euros**

	Pendiente a 01/01/19	Modificación y anulaciones	Recaudación	Pendiente a 31/12/19
2019	12.029.190	-1.426.400	2.341.751	8.261.038
2020	9.796.771	-316.921	2.243.274	7.236.575

**Fuente:** Página de Rendición de Cuentas del Tribunal de Cuentas y elaboración propia.

**Tabla 18: Pendiente de cobro al final de ejercicio por IVTNU de los ejercicios corrientes y cerrados**

Pendiente de cobro	Del ejercicio	De ejercicios anteriores	Total pendiente
A 31/12/2019	2.881.109	8.261.039	11.142.148
A 31/12/2020	4.664.168	7.236.575	11.900.743

**Fuente:** Página de Rendición de Cuentas del Tribunal de Cuentas y elaboración propia.

## 6.2. LOS COSTES DE GESTIÓN Y RECAUDACIÓN DEL IIVTNU.

La complejidad de la gestión del tributo en la que se necesita coordinar con otras administraciones, tanto la valoración y corrección de los datos catastrales como la información de los hechos imposables, esto es cuando se produce una transmisión por compraventa, donación, herencia, etc., las dificultades de cobro de los impagados y la defectuosa regulación del tributo en la Ley 39/1988 primero y en el Texto Refundido actual ha terminado por generar numerosos procedimientos tanto administrativos como judiciales que no sólo han supuesto costes a los contribuyentes sino también a las entidades lo-

cales le han generado costes adicionales que han tenidos que atender.

Las Corporaciones gallegas de mayor tamaño disponen de servicios jurídicos propios, aunque debido al número de litigios que han debido atender hayan tenido que acudir puntualmente a contratos de servicios para atender las demandas contenciosas planteadas.

La gestión del tributo en las grandes Corporaciones se lleva a través de medios propios con los empleos públicos correspondientes de los servicios de gestión. Aunque depende de la actividad liquidadora que haya en ese sentido, el personal asignado normalmente está dedicado exclusivamente al impuesto. En cuanto a la recaudación de los impagado por la



vía de apremio que ya vimos que alcanza volúmenes importantes, las grandes Corporaciones gallegas varían en cuanto a la organización de este servicio (Tabla 18).

Los medianos y pequeños ayuntamientos en su mayoría optan por la fórmula de la delegación o la externalización. En Pontevedra 25 ayuntamientos de los 36 medianos y pequeños tiene delegada la gestión, inspección y recaudación la Diputación provincial que conforme a la ordenanza fiscal en vigor cobra un 10% del importe de la liquidación y un 5% de la recaudación.

En total 65 ayuntamientos delegaron la

gestión del IIVTNU en las Diputaciones Provinciales y 75 tiene delegado el cobro a través de la vía de apremio. El coste de la gestión es entre el 5 y 6% de la recaudación voluntaria salvo en el caso de Pontevedra que ha fijado un 10% por la gestión. Cuando se delega sólo la vía ejecutiva la tasa varía entre el 75% A Coruña y Lugo del recargo aplicable y el 100% en el caso de los ayuntamientos de Orense y Pontevedra. Cuando la gestión se externaliza depende de cada contrato, aunque las cantidades a percibir por el contratista oscilan entre un 10 y un 20%. La Tabla 19 resume esta información.

**Tabla 19: Gestión, inspección, recaudación voluntaria y ejecutiva**

	Gestión/ Inspección	De ejercicios anteriores	Total pendiente
Lugo	Propia	Propia	Externa
A Coruña	Propia	Propia	Propia
Orense	Propia	Propia	Propia
Pontevedra	Propia	Propia	Externa
Vigo	Propia	Propia	Externa
Santiago	Propia	Propia	Propia
Ferrol	Propia	Propia	Propia
Vilagarcía de Arousa	Propia	Propia	Propia

**Fuente:** elaboración propia a partir de información proporcionada por los ayuntamientos.

**Tabla 20: Número de ayuntamientos que tiene delegada la gestión, inspección y recaudación por provincias**

	A Coruña		Lugo		Ourense		Pontevedra	
	Gestión Ejecutiva		Gestión Ejecutiva		Gestión Ejecutiva		Gestión Ejecutiva	
Delegación Diputación	34	37	3	7	3	3	25	28
Contrato servicios					10	10	3	3
Servicio propio	17	14	5	1			8	5
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>36</b>	<b>36</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de información proporcionada por las diputaciones provinciales.



## 7. Recomendaciones

Desde Red Localis nuestras recomendaciones para mejorar el funcionamiento del IIVTNU se resumen en los siguientes ocho puntos, a modo de ejercicio propositivo:

**Primera.** La no aplicabilidad del este impuesto o su aplicación de mínimos, supone una renuncia clara a una vía para obtener ingresos, mientras que los que sí lo aplican, conseguirán un importante volumen de recursos adicionales. Esto implica una corresponsabilidad fiscal que debería ser premiada, esto se puede articular con un incremento de las transferencias corrientes tanto estatales como autonómicas y provinciales para primar este mayor esfuerzo.

**Segunda.** El impacto económico y presupuestario de la nueva redacción de los artículos que regulan el IIVTNU es cuanto menos compleja. Y lo es por un doble motivo. Primero por la amplia casuística de los potenciales hechos imponible. Segundo porque se prevé un doble sistema de cálculo que dificulta determinar la incidencia final de la reforma.

Si bien con el cambio normativo la aplicación del IIVTNU trata de acercarse a valores reales derivados de la transmisión de elementos patrimoniales, gracias al sistema "real" de determinación de la base imponible, como se establece la posibilidad de tributar por la plusvalía teórica, en caso de que la primera sea superior a la

segunda, este objetivo no llega a cumplirse. Sin duda, la redacción de la modificación normativa tenía presente este planteamiento, pero ante el incremento de la base imponible, se establece cierto límite fiscal, seguramente para evitar una cuota mucho más elevada que la obtenida hasta el momento.

Desde Red Localis somos de la opinión que, al tratarse de una normativa delegada, desde la Administración General del Estado, es necesario articular alguna medida para mitigar el previsible efecto por la pérdida de recaudación sobre los presupuestos municipales, una vez que tenga las primeras cifras de recaudación.

**Tercera.** Con todo y aunque a través de la nueva redacción se avanza en ajustar el IIVTNU a otros tributos como el IRPF que gravan las plusvalías reales, es necesario ir más allá. Por ejemplo, si se desea mantener este impuesto potestativo, es necesario seguir mejorando la construcción de la base imponible y pensar en si las no sujeciones al impuesto son las adecuadas. Ambas cuestiones podrán permitir ganancias en equidad horizontal y aproximarse mucho mejor a la capacidad económica del contribuyente.

**Cuarta.** Se debería considerar la posibilidad de contemplar índices correctores obligatorios cuando el inmueble se adjudica por herencia y viene a constituir la vivienda habitual del adjudicatario. A pe-



sar de la reforma, sigue sin resolverse la problemática derivada de la “plusvalía del muerto”. Así, resulta necesario liquidar el IIVTNU por los bienes transmitidos por el fallecimiento de su propietario. Si bien esta situación ya no tributa en el IRPF, al no existir ganancia o pérdida patrimonial<sup>8</sup>, se sigue manteniendo la obligación de fiscalizar a nivel local por el IIVTNU.

**Quinta.** Desde Red Localis consideramos necesario realizar un esfuerzo por la actualización de los valores catastrales, especialmente en aquellos Ayuntamientos con un mayor desfase temporal, una tarea de responsabilidad compartida con el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

**Sexta.** Sería necesaria una simplificación de la gestión, siendo imprescindible la generalización de convenios entre los ayuntamientos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Agencias Tributarias Autonómicas (la ATRIGA para el caso de Galicia). En estos convenios deben establecerse los mecanismos de colaboración e intercambio de información tributaria para la gestión eficiente del IIVTNU, en particular para la determinación de la base imponible por la diferencia

entre el valor de transmisión y de adquisición y para determinar la no sujeción al impuesto.

**Séptima.** En cuanto a la mejora de la recaudación debería considerarse algún tipo de respuesta al impago del impuesto, bien mediante algún tipo de afección del inmueble que se pretende transmitir, de forma que la transmisión necesite acreditar el pago del impuesto, la subrogación del adquirente en el impago cuando estas son personas jurídicas o cualquier otra vía que posibilite una reducción notable de las altas tasas de impagados.

**Octava.** La liquidación del IIVTNU es relativamente sencilla cuando los herederos son conocidos, pero excesivamente compleja cuando es preciso identificar a los herederos en ausencia de testamento. Asimismo, las herencias yacentes plantean problemas de recaudación del tributo, en la práctica verdaderamente difíciles de solucionar y que generan junto a las personas jurídicas insolventes transmisoras el alto volumen de impagados que se han señalado en este informe. La corrección de esta situación se antoja difícil sin que medie algún tipo de afección al bien inmueble transmitido.

**8.** El artículo 33.3 B de la Ley del IRPF establece que no existe ganancia o pérdida patrimonial con ocasión de transmisiones lucrativas por causa de muerte del contribuyente, por lo tanto, si alguien fallece no se ha tributar por el incremento de patrimonio.



## 8. Conclusiones

Como se ha podido comprobar existe una importante capacidad fiscal no aprovechada en el IIVTNU en Galicia. Únicamente está implantado en el 36,6% de los ayuntamientos, mientras que el porcentaje para la media estatal de ayuntamientos de régimen común es del 49,2%. El IIVTNU presenta un gran potencial como instrumento financiero en las poblaciones de mayor tamaño. En los ayuntamientos pequeños y medianos depende de la actividad urbanística que se desarrolle en los mismos.

La implantación del IIVTNU es muy distinta por provincias, oscilando entre el 13,4% de Lugo o el 14,1% de Ourense al 66,1% de los ayuntamientos de Pontevedra. El porcentaje anual aplicado al IIVTNU en Galicia puede llegar a ser un punto porcentual por debajo al aplicado en los ayuntamientos de régimen común. Los ayuntamientos que aplican un mayor porcentaje son los de A Coruña y Pontevedra. Los que menos, Ourense y Lugo.

Es urgente una revisión catastral de los valores de los inmuebles para mejorar la capacidad fiscal del IIVTNU (y de otros impuestos, como el IBI). Una actualización permitiría detectar posibles bolsas de fraude y mejoraría la capacidad tributaria propia de la administración local. El tipo impositivo medio del IIVTNU en Galicia

puede llegar a ser inferior en un punto porcentual al aplicado de media a nivel nacional, siendo algo más de 7 puntos porcentuales inferior al máximo que establece la normativa que regula el impuesto.

La liquidación y recaudación del tributo presenta dificultades y costes añadidos, siendo bajo los porcentajes de cobros de los impagados debida a la carencia de medidas legales adicionales al aseguramiento del pago del tributo distinto al propio procedimiento de apremio. Así, la mayoría de las entidades locales de mediano y pequeño tamaño han optado por delegar la gestión y recaudación del tributo en las Diputaciones Provinciales que cuentan todas ellas con servicios destinados a este fin.

Sin duda, sería necesaria diseñar algún tipo de respuesta en relación al impago. La mejor manera sería contar con algún tipo de afección del inmueble que se pretende transmitir. Esta vía reduciría notablemente las altas cifras de ingresos no recaudados por este tributo.

Finalmente, en cuanto a los resultados en materia de recaudación tras la última reforma legislativa, no es posible evaluar correctamente su impacto, por lo que habrá que esperar a contar con datos suficientes para su análisis.



## 14. Bibliografía

### Referencias bibliográficas

Base de datos Haciendas Locales-ESPUBLICO. ¿Qué ocurre si llegado el 10 de mayo no se ha modificado la ordenanza de la Plusvalía municipal?, Consulta 11/05/2022.

Bosch Roca, N. (2021). *La reforma de la financiación local: una asignatura pendiente*. Blog Expansión. RIFDE.

González Pueyo, J. M<sup>a</sup> (2019), Comentarios al Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales - 3<sup>a</sup> Ed. El Consultor de los Ayuntamientos Edición: Octubre

Haciendas locales en cifras años 2008- 2019 Secretaría De Estado de Hacienda y Presupuestos Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local (2017), [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfl.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf)

Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022), [https://www.ief.es/docs/investigacion/comite-expertos/LibroBlancoReformaTributaria\\_2022.pdf](https://www.ief.es/docs/investigacion/comite-expertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf)

Marín Barnuevo, D. (2022). “La definitiva declaración de inconstitucionalidad de la plusvalía municipal y la nueva regulación del impuesto”, Revista de Contabilidad y Tributación, 468, Centro de Estudios Financieros, marzo.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2022). Oficina Virtual para la coordinación financiera de las Entidades Locales, <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/OVEntidadesLocales.aspx>

Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (2022). Estadística de construcción de edificios, <https://www.mitma.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/informacion-estadistica/construccion/construccion-de-edificios/construccion-de-edificios-licencias-municipales-de-obra>

Müller, A. y Chica Palomo, M<sup>a</sup>.D. (2011). “El impuesto de actividades económicas alemán como modelo de propuesta y reforma para el IAE español”, Crónica Tributaria, 138, 103-134.

Rendición de cuentas. Portal de transparencia (2022).

Sánchez, N. (2022). Tributos locales. Comentarios y casos prácticos. Centro de Estudios Financieros, Madrid.

Santirso Fernández, M. A. y López Díaz, A. (2016). La fiscalidad local en Galicia. Situación y retos. Documento 3 de la Red Localis, f33283dc-4c33-4117-a4b5-48bb16b04147.pdf (foroeconomicodegalicia.es)

Vaquero García, A. (2017). Potenciales mejoras de los impuestos potestativos en Galicia. Nota 2 del Observatorio Municipal de Galicia, Red Localis, d42c7a6f-1566-471a-ae34-a0d7bb1c1a60.pdf (foroeconomicodegalicia.es)

Vaquero García, A. (2021a). “Dime dónde vives y te diré cuanto pagas”, Nota 17 del Observatorio Municipal de Galicia, Red Localis, 0fc2c6f2-86f7-4d61-809a-5de42a143dfe.pdf (foroeconomicodegalicia.es)



Vaquero García, A. (2021b). A vueltas con la plusvalía municipal. Nota 18 del Observatorio Municipal de Galicia, Red Localis, 57b37d8e-146f-48a5-b850-fd8c58e13bdf.pdf (foreconomicodegalicia.es)

Vaquero García, A. (2022). La Fiscalidad Local en Galicia desde una perspectiva comparada. Nota 19 del Observatorio Municipal de Galicia, Red Localis, 58962703-8941-4eba-8553-39998eb-3d56c.pdf (foreconomicodegalicia.es)

Varios autores (2022). Revista de Contabilidad y Tributación, 469, Centro de Estudios Financieros (abril)

### Referencias normativas

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de febrero de 2017. Cuestión de inconstitucionalidad y prejudicial sobre normas forales fiscales 1012-2015. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Donostia-San Sebastián, en relación, de un lado, con diversos preceptos de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Guipúzcoa, y, de otro, con los artículos 107 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad; nulidad de los preceptos de la norma foral fiscal en tanto someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de mayo de 2017. Sentencia 59/2017, de 11 de mayo de 2017. Cuestión de inconstitucionalidad 4864-2016. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jerez de la Frontera, en relación con diversos preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad: nulidad de los preceptos legales que regulan el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor (SSTC 26/2017 y 37/2017)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de octubre de 2019. Sentencia 126/2019, de 31 de octubre de 2019. Cuestión de inconstitucionalidad 1020-2019. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 32 de Madrid, respecto de los artículos 107 y 108 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad: inconstitucionalidad de la regulación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer supere el incremento



patrimonial realmente obtenido por el contribuyente (STC 59/2017)

Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de octubre de 2021. Sentencia 182/2021, de 26 de octubre de 2021. Cuestión de inconstitucionalidad 4433-2020. Planteada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, respecto de diversos preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Principio de capacidad contributiva y prohibición de confiscatoriedad: nulidad de los preceptos reguladores del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana que establecen un sistema objetivo y de imperativa aplicación para la determinación de la base imponible del tributo (SSTC 59/2017 y 126/2019).



## Documentos Red Localis

**Documento 1**

Claves para el gobierno local (2015-2019).  
Diez retos de futuro para la Administración Local

**Documento 2**

Abriendo puertas y ventanas de los ayuntamientos gallegos  
Más transparencia para un mejor gobierno local

**Documento 3**

La fiscalidad local en Galicia  
Situación y retos

**Documento 4**

El urbanismo como medio  
Preámbulo de un cambio de paradigma tras la Ley do Solo de Galicia

**Documento 5**

Redimensionamiento de la planta local:  
Retos frente al minifundismo

**Documento 6**

Las peticiones del mundo local al nuevo ejecutivo autonómico gallego

**Documento 7**

Los problemas presupuestarios de las Entidades Locales: ingresos y gastos

**Documento 8**

Radiografía de la gestión de recursos humanos en los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes: condicionamientos previos y propuestas de solución

**Documento 9**

Un renovado control interno local

**Documento 10**

Contratación pública (Ley 9/2017):  
Dificultades para implantar el nuevo modelo en el mundo local y propuestas de mejora

**Documento 11**

Entidades locales inteligentes: la modernización de los ayuntamientos y diputaciones

**Documento 12**

Retos de los gobiernos locales 2019-2023

**Documento 13**

La remunicipalización de los servicios públicos locales  
¿Prestaciones públicas o privadas?

**Documento 14**

La problemática de la despoblación rural y el reto demográfico ¿Qué se puede hacer desde el ámbito local?

**Documento 15**

El papel de las Entidades Locales en la agenda 2030: propuestas para localización y consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

**Documento 16**

Inteligencia Artificial y el control interno en el sector público local

**Documento 17**

El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso

**Documento 18**

El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana: el problema inacabable de la financiación municipal



Grupo de investigación GEN

Universidade de Vigo

**Facultade de Ciencias Empresariais e Turismo**  
Campus Universitario As Lagoas, s/n. Ourense, 32004  
Tel 988 36 87 25 - Fax 988 39 87 23  
infogen@uvigo.es  
www.redlocalis.com



Documento 18/2022

# **El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana: el problema inacabable de la financiación municipal**

## **Autores**

**Miguel Ángel Santirso Fernández  
(Tesorero Diputación Provincial)  
Alberto Vaquero García  
(GEN- Uvigo y Red Localis)**

**[www.redlocalis.com](http://www.redlocalis.com)**