

## Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45029710

NIG:

### Procedimiento Abreviado 120/2020

**Demandante/s:**

LETRADO D./Dña. ANTONIO RIVAS ARROYO

**Demandado/s:** AYTO DE RIVAS VACIAMADRID

LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

TRIBUTARIO.- IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA. AUTOLIQUIDACIONES/LIQUIDACIONES TRIBUTARIAS.- DEVOLUCION DE INGRESOS INDEBIDOS/REVOCAACION/REVISION DE ACTOS NULOS.

### SENTENCIA Nº 221/2021.

En Madrid a siete de julio de dos mil veintiuno.

Vistos por la Ilma. Sra. María del Mar Coque Sánchez, Magistrada Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 19 de esta localidad, los autos de procedimiento abreviado 120/2020, seguidos a instancia de , representados/das por el/la letrado/da Don/Doña Antonio Rivas Arroyo, contra el Excmo. Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, Madrid, representado/da por el/la letrado/da de sus servicios jurídicos, sobre materia tributaria (Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), en virtud de las facultades conferidas por la Constitución dicto la presente sentencia atendiendo a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO.

**ÚNICO.-** Interpuesto por la parte actora, a través de su representación procesal en autos, el pertinente recurso contencioso administrativo contra la resolución administrativa que se cita en el fundamento de Derecho primero de esta sentencia, y cumplidos los trámites y prescripciones legales procedimentales propiamente dichos, y a tenor del artículo 78.3 LJCA se acordó el traslado a la administración recurrida para que contestara a la demanda con los apercibimientos legales, y una vez contestada a la demanda y remitido el expediente administrativo se declara concluso el pleito sin más trámite, quedando las actuaciones a disposición de SS<sup>a</sup>, dictándose la presente sentencia cuando por turno la ha correspondido.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**PRIMERO.-** En el presente recurso contencioso-administrativo se impugna por el/la recurrente la resolución de 17 de octubre de 2019 por la que se desestima el recurso de





autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137).

2. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios (art. 140).

3. Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones (art. 142).

La nota característica de la autonomía municipal que nuestra Constitución proclama viene dada por la noción de «garantía institucional», resultado de una larga formulación jurisprudencial del Tribunal Constitucional. En este sentido la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, vino a configurar a los municipios, y a todos los entes territoriales locales, como elementos arquitecturales

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, **Reguladora de las Haciendas Locales, define el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana**, como un tributo local directo, que grava el incremento del valor de los inmuebles que posean dicha naturaleza, puesto de manifiesto con objeto de la transmisión de los mismos, así como de la constitución o transmisión sobre éstos de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio. Los Ayuntamientos podrán (o no) establecer y exigir dicho tributo, de acuerdo con lo previsto en la Ley de las Haciendas Locales, así como de las disposiciones que la desarrollen y las respectivas Ordenanzas Fiscales.

**El fundamento de la exacción sobre el incremento del valor de los terrenos**, reside así según recoge el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 20 de abril de 1978: «... en una **razón de equidad, ya que sin esfuerzo ni actividad alguna por parte de la propiedad, pueden obtenerse plus valías debidas exclusivamente a fenómenos de evolución natural o a las inversiones que, en terrenos próximos, hayan hecho el Estado, Provincia o Municipio, o las derivadas de un planeamiento general municipal que delimita, precisa y fija el aprovechamiento del suelo en su calidad urbanística**». Por tanto podemos concluir que el derecho de la Administración Local a participar en la plusvalía de los terrenos de propiedad particular, deriva básicamente de la realización de obras, servicios públicos o cualquier otra causa, que como ha indicado el Tribunal Supremo entre otras, en Sentencias de 15 de marzo de 1982 y 25 de abril de 1986, son el gravamen como consecuencia de: «... el resultado de aportaciones conjuntas que el propietario realiza en forma de capital, que es el equivalente al valor de los terrenos... proporcional al beneficio obtenido por el propietario de los mismos estimado dicho beneficio por la diferencia entre el valor inicial y final de los terrenos durante el período impositivo». Este impuesto se justifica por lo tanto en la propia acción urbanística de los entes públicos que determina un incremento del patrimonio de los titulares, no produciéndose ese incremento exclusivamente por el paso del tiempo, y sin perjuicio de las actuaciones particulares de los propietarios en la mejora y revalorización de su propiedad. En esta línea no cabe duda de que la actuación municipal sobre los terrenos dotándolos del pavimentado, asfaltado de calles, aceras, agua, alumbrado, alcantarillado, y restos de servicios y suministro, así como todas aquellas dotaciones tanto culturales, sociales como educativas o lúdicas y de ocio, o regulando la localización de determinadas actividades como pueden ser centros comerciales o polígonos industriales, repercuten de forma inexorable en el aumento del valor de los terrenos, y tales beneficios deben revertir a la comunidad.

El **artículo 104. 1 y 2 del 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 dispone, respecto al **hecho imponible**, que:



“1. 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.

2 No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En consecuencia, con ello, está sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél. A los efectos de este impuesto, estará asimismo sujeto a éste el incremento de valor que experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles”.

Por su parte el **artículo 107.1 y 2 a) (\*Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia de 11 de mayo de 2017, recurso 4864/2016)** del mismo texto dispone que:

*“1. La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de 20 años. A efectos de la determinación de la base imponible, habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno en el momento del devengo, de acuerdo con lo previsto en los apartados 2 y 3 de este artículo, y el porcentaje que corresponda en función de lo previsto en su apartado 4 2.*

*2. El valor del terreno en el momento del devengo resultará de lo establecido en las siguientes reglas:*

*a) En las transmisiones de terrenos, el valor de éstos en el momento del devengo será el que tengan determinado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (...).”*

El artículo 109 dispone que:

“1. El impuesto se devenga: a) Cuando se transmita la propiedad del terreno, ya sea a título oneroso o gratuito, entre vivos o por causa de muerte, en la fecha de la transmisión. b) Cuando se constituya o transmita cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, en la fecha en que tenga lugar la constitución o transmisión”.

Y por último el **artículo 110.4 (\*Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia de 11 de mayo de 2017, recurso 4864/2016)** del mismo texto legal establece que:

*“Los ayuntamientos quedan facultados para establecer el sistema de autoliquidación por el sujeto pasivo, que llevará consigo el ingreso de la cuota resultante de aquella dentro de los plazos previstos en el apartado 2 de este artículo. Respecto de dichas autoliquidaciones, el ayuntamiento correspondiente sólo podrá comprobar que se han efectuado mediante la aplicación correcta de las*



*normas reguladoras del impuesto, sin que puedan atribuirse valores, bases o cuotas diferentes de las resultantes de tales normas.*

*En ningún caso podrá exigirse el impuesto en régimen de autoliquidación cuando se trate del supuesto a que se refiere el párrafo tercero del artículo 107.2.a) de esta ley”*

Por todo ello podemos **efectuar las siguientes conclusiones:**

1. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, no es un tributo periódico, sino instantáneo.
2. Su devengo se produce cuando se genera el incremento sobre el valor del terreno o plus valía.
3. El hecho imponible no tiene lugar de manera paulatina durante el período impositivo, y es suficiente para su nacimiento, con la transmisión de bienes o la constitución o transmisión de un derecho real de goce o limitativo del dominio.
4. Efectuada la transmisión surge el hecho imponible y lo que se grava con el mismo es el incremento del valor de los terrenos urbanos, y con independencia de la clasificación urbanística que les correspondiera en el momento de inicio del período impositivo, ya que la pérdida de la citada naturaleza urbana del terreno al final de indicado período, conllevaría en su caso, la no sujeción al impuesto.

A mayor abundamiento hay que recordar que el impuesto de bienes inmuebles es un tributo local, directo y de carácter real que grava la titularidad de los derechos sobre bienes inmuebles en el respectivo término municipal. La base imponible es el valor catastral (suelo y construcción) para cuya determinación se toma como referencia el valor de mercado sin superarlo, y una vez minorada la base por las reducciones previstas en la ley, sobre la base liquidable resultante se aplica el tipo impositivo. Tal impuesto se devenga el 1 de enero coincidiendo el periodo impositivo con el año natural.

Debe partirse de la distinción, plenamente asumida por la doctrina jurisprudencial, entre gestión catastral y gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que se infiere de la regulación contenida en la actualidad en los artículos 60 a 77 del 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.

La Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de noviembre de 2003, resume la distinción entre gestión catastral y tributaria, así como la competencia atribuida a los distintos órganos administrativos para su desarrollo en los siguientes términos:

**"La gestión catastral** hace referencia a la serie de actuaciones procedimentales que debe desarrollar la Administración del Estado, a través del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, para determinar el valor del suelo y construcciones, elaboración de las Ponencias de Valores y notificación de los valores catastrales.

**La gestión tributaria** engloba los procedimientos de liquidación y recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como la revisión de los actos dictados en el curso de dicho procedimiento.

Quedan subsumidas en la gestión tributaria las funciones de concesión o denegación de beneficios fiscales, determinación de la deuda tributaria, elaboración de los instrumentos cobratorios, resolución de expedientes de devolución de ingresos indebidos y resolución de recursos interpuestos contra las mencionadas actuaciones.



La competencia para el desarrollo de la gestión tributaria se atribuye a los Ayuntamientos (art. 78.2 de la L.H.L.1988).

El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del impuesto que viene constituida por el valor catastral; dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria; **la gestión tributaria empieza donde termina la gestión catastral.**

El conocimiento de las reclamaciones que se interpongan contra los actos aprobatorios de la delimitación del suelo, contra las Ponencias de Valores y contra los valores catastrales, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 70 y 71 de la Ley, corresponderá a los Tribunales Económico-Administrativos del Estado (art. 78.1 LHL1988). Por su parte, el apartado 2 de dicho art. 78 dispuso que la liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto se llevará a cabo por los Ayuntamientos y comprenderá, en lo que en este momento importa, la realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro y resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos.

Esa autonomía en cuanto a la actuación de ambas Administraciones -la estatal y la local- determina que sus actos deban ser objeto de impugnaciones autónomas, sin que pueda imputarse a quien realiza la liquidación vicios que, en realidad, sólo son imputables a la previa fijación de valores, realizada en fase procedimental autónoma y por Administración independiente.

Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta permisible la impugnación del valor catastral en el momento en que se notifica la liquidación correspondiente. La posibilidad de impugnación del valor catastral en el momento de notificación de la correspondiente liquidación queda condicionada pues, a la inexistencia de una notificación de dicho valor por la Administración estatal durante la fase de gestión catastral..”.

El artículo 77 de 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, regula la gestión tributaria del impuesto y dispone en su número uno: "La liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos , resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado".

El artículo 60 del 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 dispone, respecto al hecho imponible, que “El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley” y por su parte el artículo 65 y en cuanto a la base imponible se refiere que “la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario”.



La invalidación de una valoración catastral debe determinar necesariamente la de la liquidación a que aquella ha servido de base o presupuesto, y por ello en el menor plazo posible debe practicarse la liquidación que proceda con los elementos de cuantificación que corresponda. No se puede concluir que el acto de fijación catastral y el de liquidación efectuado en base a ese valor puedan ser considerados como actos autónomos e independientes y ello de conformidad con el artículo 64.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo Común, actual artículo 49 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, por lo que evidentemente los vicios del primero necesariamente se transmiten al segundo. Es decir, la invalidación de un valor catastral necesariamente supondrá la invalidación de la liquidación practicada en base precisamente a ese valor catastral.

**TERCERO.-** En aplicación de la remisión normativa establecida en el art.60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, rigen el proceso contencioso-administrativo el principio general (art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), que atribuye la carga de la prueba a aquel que sostiene el hecho, en cuya virtud este los Tribunales han de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos, y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor.

En cuanto a la carga probatoria conviene traer a colación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de marzo de 2006:

“...no hay en esta materia ninguna inversión sobre la carga de la prueba, sino que sus normas son las que deben de aplicarse.

En consecuencia y, como esta Sala ha dicho en muchas ocasiones, en aplicación de la remisión normativa establecida en el artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1.214 de Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (“semper necesitas probandi incumbit illi qui agit”) así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega (ei incumbit probatio qui dicit non qui negat) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (notoria non egent probatione) y los hechos negativos (negativa non sunt probanda).

En cuya virtud, este Tribunal en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S. de.27.11.1985, 9.6.1986, 22.9.1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de setiembre de 1997, 21 de setiembre de 1998).

Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras”).







*Es doctrina jurisprudencial constante y consolidada que si los sujetos pasivos, responsables, etc., consideran que la Administración Tributaria ha cometido errores de derecho, que han comportado ingresos indebidos, deben inexcusablemente impugnar o sea recurrir mediante recurso de reposición (opcional) o reclamación económico-administrativa, en el plazo improrrogable de 15 de días, el acto administrativo de que se trate, pretendiendo su anulación o modificación, y como consecuencia de ello la cuantificación del ingreso indebido y el reconocimiento del derecho a su devolución. Hay que dejar perfectamente claro que en este supuesto el derecho a la devolución pasa indefectiblemente por el ejercicio de las acciones impugnatorias, que tienen un plazo improrrogable de 15 días, contados desde la notificación del acto administrativo de liquidación. Transcurrido dicho plazo de 15 días sin interposición del recurso pertinente, el acto deviene firme y consentido. El caso de autos se halla comprendido en este supuesto.*

*Igualmente se recuerda el criterio mantenido en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1997).*

*"Tanto en la Hacienda estatal, como en la local, se ha distinguido siempre en materia de devolución de ingresos indebidos dos situaciones jurídicas distintas: a) Ingresos indebidos derivados de errores en el propio pago (duplicidad, exceso, etc.), errores que, por tanto no traen su causa del acto de liquidación que se supone correcto, y derivados de errores de hecho, materiales o aritméticos en que haya incurrido el acto de liquidación, respecto de los cuales el plazo para solicitar y obtener la devolución era y es de cinco años, contados desde la fecha del ingreso considerado indebido (art. 64, d ), 65 y 155 de la Ley General Tributaria, artículos 6º y 118 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas de 29 de Julio de 1924 y artículo 249 del Reglamento de Haciendas Locales de 4 de Agosto de 1952 , normas vigentes el 17 de Enero de 1986); b) Ingresos indebidos consecuencia de errores de derecho en que ha incurrido el acto de liquidación, cuya devolución pasa indefectiblemente por la impugnación previa de dicho acto de liquidación, con el fin de obtener su anulación o modificación, resultado de la cual se deriva la devolución de lo ingresado indebidamente. En este caso, el acto de liquidación tenía que ser impugnado en vía administrativa, en los plazos establecidos al efecto, y de no hacerlo así, el acto de liquidación devenía firme y consentido, y, por tanto, no era susceptible de ulterior recurso contencioso administrativo....".*

*Este mismo criterio se mantiene en la sentencia de este Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2002):*

*La firmeza de la liquidación (que es un hecho indiscutible e indiscutido) al ejercitarse la pretensión de devolución de su importe, en concepto de ingresos indebidos, imponía la aplicación de la doctrina jurisprudencial invocada como infringida por el Ayuntamiento de Madrid y contenida en las sentencias de 21 de Febrero de 1997 y 9 de Abril de 1999, entre otras muchas.*

*En la primera de las citadas, que recuerda la de 19 de Enero de 1996, se declara que cuando un contribuyente ha consentido formalmente una liquidación tributaria, por no haber utilizado en su momento el derecho a impugnarla, resulta improcedente, frente a la indudable firmeza del referido acto tributario, pretender, después, la devolución de lo abonado como pago de tal exacción con fundamento en que se trata de un ingreso indebido".*

*Conforme a esta doctrina la sentencia recurrida declaró que la firmeza de los actos dictados en el procedimiento ejecutivo frente a la actora hace inaplicable al*







La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia desestimatoria firmado electrónicamente por MARÍA DEL MAR COQUE SÁNCHEZ