

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ076128

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 33/2020, de 17 de enero de 2020

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 71/2019

**SUMARIO:**

**IIVTNU. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Procedimiento.** En este caso entre la compra y la venta se produjo una revisión catastral. La compra, se realizó estando vigente la revisión catastral de 2001, en la que el valor del suelo representaba el 81,1% del valor catastral de la vivienda (52.571.89 €), es decir 42.590 €, tal como figura en el recibo del IBI, aportado por la parte y obrante en el expediente, y que la actora enarbola como recibo del IBI de 2012 (año de la venta). Por tanto, conforme al precio de adquisición de la vivienda -387.000 €-, el precio del suelo (81,1 % del total) sería de 313.508,7 €. Cuando se efectuó la venta estaba ya vigente la revisión catastral operada en 2011, y, conforme a la cual el valor catastral era de 121.733,46 €, correspondiendo el 89,1% (108.447,14 €) al valor del suelo, datos éstos que constan en la certificación catastral de la vivienda obrante en la escritura de venta, y, conforme a los cuales efectuó la actora la autoliquidación del impuesto (expediente administrativo). Del precio de venta (325.000 euros) 289.575 € corresponden al suelo. No cabe afirmar que la recurrente no había acreditado el decremento, sino todo lo contrario, pues el valor del suelo de la vivienda en el momento de la venta (289.575 €) era inferior al de la fecha de compra (313.508,7 €), produciéndose, en el momento del devengo (trasmisión) una minusvalía en el valor del suelo de 23.933,7 €. Demostrada, pues, la inexistencia de una plusvalía real, no procede la liquidación del impuesto (ni su abono), en aplicación del art. 107.1.2 del TRLRHL, cuya constitucionalidad ha quedado limitada a los casos de existencia de incremento real del valor del suelo urbano en el momento del devengo. Existe, pues, un daño antijurídico, consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad total y expulsión del ordenamiento del art. 110.4 TRLHL, sin que concurra el presupuesto para la aplicación del antedatado art. 107.1.2 TRLHL. [Vid., STC 59/2017 (NCJ062411) interpretada por la STS, de 9 de julio de 2018, recurso n.º 6226/2017 (NFJ070779), y todas las posteriores], procediendo una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador equivalente a la cuantía satisfecha indebidamente por el impuesto: 6.020,48 €, incrementada con los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación en vía administrativa de esa responsabilidad patrimonial.

**PRECEPTOS:**

RDLeg. 2/2004 (TRLHL), arts. 107 y 110.

Ley 40/2015 (Régimen Jurídico del Sector Público), art. 32.

Constitución Española, art. 31.

**PONENTE:***Doña Inés María Huerta Garicano.*

Magistrados:

Don SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

Don RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Doña INES MARIA HUERTA GARICANO

Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO

Don FRANCISCO JAVIER BORREGO BORREGO

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 33/2020

Fecha de sentencia: 17/01/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 71/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/10/2020

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

Procedencia: MINISTERIO DE HACIENDA

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 71/2019

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 33/2020

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 17 de enero de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo ordinario nº 71/19, interpuesto -5 de marzo de 2019- por Dña. Bernarda, representado por el procurador D. Eduardo Moya Gómez y con la asistencia letrada de D. Abel García Rodríguez, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2019, por el que se desestima su reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, articulada con sustento en la STC nº 59/2017, de 11 de mayo, en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano.

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

Interpuesto el precitado recurso, admitido a trámite y recibido el expediente administrativo, la representación procesal de la actora, formalizó demanda, en la que, reiterando básicamente su reclamación en vía administrativa y con fundamento en la STC 59/17, de 11 de mayo, instaba una indemnización de 6.020,48 €, importe satisfecho en concepto de impuesto municipal por incremento del valor del terreno urbano entre la fecha de adquisición y trasmisión de la vivienda, más los intereses legales, y ello porque se había gravado un hecho inexpressivo de capacidad económica al haber sido inferior el precio de venta que el de adquisición: 1) La vivienda se adquirió el 26 de junio de 2007 por un precio de 387.000, siendo vendida el 5 de diciembre de 2012 por 325.000 €, extremos que acredita con las correspondientes escrituras, por lo que la pérdida patrimonial la sitúa en la diferencia entre ambas cantidades: 62.000 €, y, a idéntica conclusión de minusvalía -dice- se llegaría si se partiera de los datos catastrales de la vivienda, en los que el valor del suelo representa el 81,0131% del precio frente al valor catastral de la construcción. 2) Como consecuencia de dicha pérdida solicitó del Ayuntamiento (20 de enero de 2015), por vía de la devolución de ingresos indebidos, la cantidad satisfecha en concepto del IIVTNU, que fue denegada por resolución de 7 de enero de 2016, frente a la que formuló reclamación económico administrativa ante el T.E.A.M.M., esgrimiendo que no podía gravarse una transmisión en la que se hubiera puesto de manifiesto una pérdida, indicándose además que la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Haciendas Locales que permitían el gravamen de las rentas negativas, había sido objeto de cuestiones de inconstitucionalidad que, a dicha fecha, ya habían suscitado tres Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Constitucional, siendo todas ellas admitidas a trámite. Fue desestimada (porque hasta tanto no se pronunciara el T.C. había que aplicar literalmente la norma), por resolución de 26 de julio del mismo año. 3) Interpuesto recurso contencioso-administrativo (13 de octubre), el Juzgado nº 32 de esta capital, que no accedió a su petición de suspensión del procedimiento hasta que se pronunciara el Tribunal Constitucional, dictó sentencia -firme- nº 71/17, de 7 de marzo, desestimatoria por no haber acreditado fehacientemente que "el valor de la transmisión es inferior al que en su día se fijó por el Ayuntamiento,.....", sin que la parte actora haya acreditado la efectiva pérdida de valor del suelo ni haya hecho alegación alguna relativa a la gestión liquidatoria del impuesto en sí.....", pronunciamiento que está hecho en aplicación del art. 110.4 TRLRHL; 4) Posteriormente, el Tribunal Constitucional dictó su sentencia 59/2017, de 11 de mayo de 2017 (cuestión de inconstitucionalidad número 4864-2016), publicada en el BOE el día 15-06-2017, en la cual declaraba inconstitucional los artículos 107 y 110 del TRLRHL, por contravenir el principio de capacidad económica, y configurar el hecho imponible del IIVTNU de forma objetiva, en aquellas situaciones en que, como consecuencia de la transmisión de inmuebles, no se ponía de manifiesto riqueza o incremento alguno y, por ende, eran inexpressivas de capacidad económica: 5) El 17 de noviembre del precitado 2017 formuló reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador ante el Consejo de Ministros, denegada por el acuerdo aquí recurrido.

**Segundo.**

El Abogado del Estado contestó la demanda, en la que tras transcribir los requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador ( art. 32 Ley 40/15), y, en sintonía con el informe de la DGT y el acuerdo recurrido, ponía de manifiesto que no había quedado acreditada que la diferencia entre el precio de transmisión (325.000 euros) y el precio de adquisición (387.000 euros), supusiera un decremento del valor del suelo de la vivienda que es lo que grava el impuesto, pues hay que tener en cuenta que "el valor catastral del bien inmueble en el año 2006 (de acuerdo con el recibo aportado a la escritura de adquisición del inmueble) era de 52.572,00 euros, desglosado en el valor catastral del suelo por importe de 42.590,19 euros y el valor catastral de la construcción por importe de 9.981,81 euros. Este valor catastral había sido determinado en la última revisión catastral del municipio llevada a cabo en el año 2001". Posteriormente, en el año 2011 se realizó una nueva revisión catastral y el valor catastral del inmueble en el año 2012, año de la transmisión, se determina en 121.733,48 euros, desglosado en el valor catastral del suelo por importe de 108.477,14 euros y en el valor catastral de la construcción por importe de 13.258,34 euros. "Así, el valor catastral del suelo se incrementa de 42.590,19 a 108.477,14 euros desde el año 2007 al 2012, mientras que el valor de la construcción solo se incrementa de 9.981 81 a 13.258,34 euros", luego entendía que no había quedado acreditado la minoración del suelo en ese período.

**Tercero.**

No habiéndose recibido el pleito a prueba y formulados los escritos de conclusiones, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 14 de enero de 2019, con el resultado que ahora se expresa.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO****Primero.**

Los hechos acreditados en el expediente administrativo de interés para la resolución del pleito son: a) La hoy recurrente adquirió -en escritura pública otorgada el 26 de junio de 2007 por un precio de 387.000 €- la vivienda sita en la c/ DIRECCION000 nº NUM000, NUM001., de esta Capital, sita en un edificio construido en 1900. El valor catastral de la vivienda en dicha fecha (vigente la revisión del catastro de 2001) era de 52.571,81 €, de los que el 81,1% correspondía al valor del suelo (42.590 €) y el 18,8% al valor de la construcción (9.981,81 €). Datos éstos documentados en el expediente administrativo: escritura pública, recibo del IBI relativo al período de 1 de octubre a 30 de noviembre de 2006, liquidado con arreglo a dicho valor catastral; b) En escritura otorgada el 5 de diciembre de 2012 se vendió la vivienda por el precio de 325.000 €. Su valor catastral en dicha fecha (vigente la revisión catastral de 2011, aplicable desde el 1 de enero 2012) era de 121.733,48 €, de los que el 89,1 % (108.477,14 €) correspondían al valor del suelo y el 10,89 al valor de construcción (13.258,34 €). Datos igualmente documentados en el expediente: escritura pública, certificación catastral vigente en la fecha de la transmisión.

**Segundo.**

La Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la primera regulación legislativa específica de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por leyes contrarias a Derecho.

Su art. 32 establece: "1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

[...]

3. [...] La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4. [...]

4. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada."

El precepto distingue entre los casos en que la lesión deriva de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y aquéllos en los que los daños fueron ocasionados por la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En ambos supuestos, para que nazca el deber de indemnizar, deben concurrir los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: a) que la aplicación de la ley haya ocasionado una lesión que "el particular no tenga el deber jurídico de soportar"; y b) que el daño alegado sea "efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas".

También en ambos casos, la Ley 40/2015 dispone que [solo] procederá la indemnización " cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad [o la infracción del Derecho de la Unión Europea] posteriormente declarada". Es decir, los perjudicados por la aplicación de la ley posteriormente declarada inválida que no agotaron todas las instancias judiciales, o no adujeron en ellas la correspondiente inconstitucionalidad o infracción del ordenamiento jurídico comunitario, no podrán luego exigir el resarcimiento de los daños sufridos.

### Tercero.

En este supuesto, cumplidos los requisitos formales legalmente establecidos, en cuanto al fondo, es preciso partir del criterio interpretativo y alcance que, de la STC 59/17, de 11 de mayo (BOE de 15 de junio), viene realizando de forma reiterada y uniforme, la Sección Segunda de esta Sala Tercera, desde su sentencia de 9 de julio de 2018 (recurso de casación núm. 6226/2017.ES:TS:2018:2499), en relación con los arts. 107.1, 107.2 y 110.4 del TRLHL, a la luz de la precitada STC, y, en las que se declara:

" 1º) Los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL, a tenor de la interpretación que hemos hecho del fallo y del fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017, adolecen solo de una inconstitucionalidad y nulidad parcial. En este sentido, son constitucionales y resultan, pues, plenamente aplicables, en todos aquellos supuestos en los que el obligado tributario no ha logrado acreditar, por cualquiera de los medios que hemos expresado en el fundamento de derecho Quinto de nuestra sentencia de 9 de julio de 2018, cit., que la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título (o la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos), no ha puesto de manifiesto un incremento de su valor o, lo que es igual, una capacidad económica susceptible de ser gravada con fundamento en el artículo 31.1 CE.

2º) El artículo 110.4 del TRLHL, sin embargo, es inconstitucional y nulo en todo caso (inconstitucionalidad total) porque, como señala la STC 59/2017, "no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene", o, dicho de otro modo, porque "imp[ide] a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpresiva de capacidad económica ( SSTC 26/2017, FJ 7, y 37/2017, FJ 5)". Esa nulidad total de dicho precepto, precisamente, es la que posibilita que los obligados tributarios puedan probar, desde la STC 59/2017, la inexistencia de un aumento del valor del terreno ante la Administración municipal o, en su caso, ante el órgano judicial, y, en caso contrario, es la que habilita la plena aplicación de los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL".

### Cuarto.

Partiendo de esta interpretación jurisprudencial, existirá un daño antijurídico solo en el supuesto de que la recurrente acredite la inexistencia de un aumento del valor del suelo urbano entre la fecha de adquisición y la de transmisión.

Al tratarse de una vivienda en edificio de régimen de propiedad horizontal, será preciso distinguir, dentro de los precios de adquisición y venta que figuran en las correspondientes escrituras, la parte del precio que corresponde al suelo (pues su aumento de valor es el que constituye el hecho imponible) y la que corresponde a la vivienda, pudiendo partirse, a tales efectos, de los datos catastrales de la vivienda en los que figura su valor, distinguiendo entre ambos conceptos y el porcentaje que sobre el valor catastral de la vivienda tenga atribuido el suelo, se aplicará a los precios que figuran en las escrituras que acabamos de citar, siendo éste el que determinará el valor del suelo.

En este caso entre la compra y la venta se produjo una revisión catastral. La compra, como hemos reflejado en el F.D. Primero, se realizó estando vigente la revisión catastral de 2001, en la que el valor del suelo representaba el 81,1% del valor catastral de la vivienda (52.571.89 €), es decir 42.590 €, tal como figura en el recibo del IBI, aportado por la parte y obrante en el expediente, correspondiente al ejercicio de 2006 (pagado por transferencia el 24 de octubre de ese año, antes de su venta) y que la actora enarbola como recibo del IBI de 2012 (año de la venta).

Por tanto, conforme al precio de adquisición de la vivienda -387.000€-, el precio del suelo (81,1 % del total) sería de 313.508,7 €.

Cuando se efectuó la venta -5 de diciembre de 2012- estaba ya vigente -desde el 1 de enero- la revisión catastral operada en 2011, y, conforme a la cual el valor catastral era de 121.733,46 €, correspondiendo el 89,1% (108.447,14 €) al valor del suelo, datos éstos que constan en la certificación catastral de la vivienda obrante en la escritura de venta, y, conforme a los cuales efectuó la actora la autoliquidación del impuesto (expediente administrativo). Luego del precio de venta -325.000 €-, 289.575 €, corresponderían al valor del suelo.

#### Quinto.

El impuesto sobre el incremento de valor de terrenos de naturaleza urbana (antiguo arbitrio de plusvalía municipal) grava el incremento de valor de dichos terrenos puesto de manifiesto en el devengo (fecha de la transmisión, a título oneroso o lucrativo, o de la constitución de un derecho de goce limitativo del dominio), con independencia y al margen de la construcción o vuelo, pues el impuesto grava sólo el aumento de valor del terreno urbano desde su adquisición hasta su transmisión durante un período máximo de 20 años, tomando, pues, como parámetros de referencia, a la hora de determinar la existencia de plusvalías o minusvalías y salvo prueba en contrario, el valor catastral en el momento del devengo.

El acuerdo del Consejo de Ministros aquí recurrido, sobre la base del Informe de la Dirección General de Tributos el 12 de diciembre de 2017, tras una exhaustiva exposición de los antecedentes administrativos y jurisdiccionales de la reclamación, de la sentencia del T.C., con expresa alusión a la revisión catastral que entró en vigor el 1 de enero de 2012, concluye que "no acredita la reclamante la concurrencia de los mismos supuestos de hecho que los considerados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de mayo de 2017, por lo que la doctrina que emana de ella no le resulta aplicable, ni puede sustentar, por ello, como pretende la interesada, una acción indemnizatoria por eventual responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en la medida en que no se acredita, en el presente caso, ese invocado nexo causal entre tal actividad legislativa y el perjuicio económico que se pretende resarcible. Y ello impone la desestimación de la presente reclamación".

Precisamente, partiendo de los datos catastrales manejados por la DGT, por el acuerdo recurrido y por la Sra. Abogada del Estado, y aplicando los porcentajes de cada uno de los valores catastrales del suelo vigentes en cada operación, a los precios de adquisición y venta, a través de la correspondiente operación aritmética, entendemos que no cabe afirmar que la recurrente no había acreditado el decremento, sino todo lo contrario, pues el valor del suelo de la vivienda en el momento de la venta ( 289.575 €) era inferior al de la fecha de compra ( 313.508,7), produciéndose, en el momento del devengo (transmisión) una minusvalía en el valor del suelo de 23.933,7 €.

Demostrada, pues, la inexistencia de una plusvalía real, no procede la liquidación del impuesto (ni su abono), en aplicación del art. 107.1.2 del TRLRHL, cuya constitucionalidad ha quedado limitada a los casos de existencia de incremento real del valor del suelo urbano en el momento del devengo.

Existe, pues, un daño antijurídico, consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad total y expulsión del ordenamiento del art. 110.4 del citado Texto Refundido, sin que concurra el presupuesto para la aplicación del antedatado art. 107.1.2 ( STC 59/17, interpretada por ss. de la Sección Segunda de esta Sala Tercera 9 de julio de 2018 -recurso de casación núm. 6226/2017.ES:TS:2018:2499-, y todas las posteriores), procediendo una

indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador equivalente a la cuantía satisfecha indebidamente por el impuesto: 6.020,48 €, incrementada con los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación en vía administrativa de esa responsabilidad patrimonial (17 de noviembre de 2017).

No cabe acoger, sin embargo, la petición nominal (huérfana de todo razonamiento justificativo) de abono de las costas que le fueron impuestas, en aplicación del art. 139.1 LJCA, en sentencia 71/17, de 16 de marzo, desestimatoria del P.A. 383/16 del el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 32 (aludido en el A.H. Primero), pues dicha condena es un pronunciamiento jurisdiccional totalmente ajeno a la reclamación de responsabilidad patrimonial.

### Sexto.

La estimación parcial del recurso, determina que no se efectúe pronunciamiento alguno en materia de costas (139.1, último párrafo, LJCA).

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo nº 71/19, interpuesto -5 de marzo de 2019- por Dña. Bernarda, representada por el procurador D. Eduardo Moya Gómez, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2019 - que se anula-, por el que se desestima su reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, articulada con sustento en la STC nº 59/2017, de 11 de mayo, en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, reconociendo su derecho a una indemnización de 6.020,48 €, importe satisfecho en tal concepto, cantidad que se incrementará con los intereses legales devengados desde la fecha de la reclamación en vía administrativa de esa responsabilidad patrimonial (17 de noviembre de 2017). Sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Segundo Menéndez Pérez D. Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina  
D<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano D. César Tolosa Tribiño D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN. Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Excma. Sra. Magistrada Ponente Dña. Inés Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.