

## **Resolución sobre el pago del impuesto sobre el incremento de valores de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) en casos de ejecución hipotecaria**

---

En la actual coyuntura económica son muchas las familias que no pueden continuar haciendo frente a las obligaciones hipotecarias que en su día concertaron para adquirir su vivienda habitual.

El Síndic ha recibido diversas quejas y ha tenido conocimiento de los problemas que se están generando como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias, situación que puede comportar un riesgo de exclusión social a los afectados. Por este motivo, el Síndic ha creído conveniente analizar esta problemática, está estudiando su alcance, y ya presentó un primer documento titulado “Medidas por un sistema de reestructuración de deuda”, que se entregó a la Presidenta del Parlamento de Cataluña en el mes de diciembre de 2011.

En las situaciones anteriormente expuestas, aparte de que las personas pierdan su vivienda habitual, y en algunos casos sigan siendo deudores de parte del préstamo o crédito hipotecario, la administración municipal les puede reclamar, si la ordenanza fiscal del municipio donde se encuentra ubicado el inmueble así lo establece, el pago del impuesto sobre el incremento de valores de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Entiendo que este hecho agrava la situación en que se encuentran este colectivo de personas. Por este motivo, **he decidido abrir una actuación de oficio a fin de estudiar cómo se puede evitar que, en estos supuestos, las personas estén obligadas a pagar el citado impuesto.**

En el marco de esta actuación de oficio he observado que algunos municipios ya están estableciendo medidas para tal fin, pero, por la información disponible, entiendo que esta actuación no está siendo adoptada por todas las entidades locales.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta que el artículo 59 del texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales (TRLHL) dispone que *“los ayuntamientos pueden establecer y exigir el impuesto sobre el incremento de valores de los terrenos de naturaleza urbana, de acuerdo con esta Ley, las disposiciones que la desplieguen y las ordenanzas fiscales respectivas.”* Así pues, es preciso remarcar que este impuesto es de carácter potestativo.

En segundo lugar, quiero hacer un apunte sobre el hecho de que el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, introduce en su artículo 9 una modificación del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, estableciendo que:

*«3. En las transmisiones realizadas por los deudores comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real decreto ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, en ocasión de la dación en pago de su vivienda prevista en el apartado 3 del anexo de la mencionada norma, tiene la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente la entidad que adquiera el inmueble, sin que el sustituto pueda exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas.»*

Sin embargo, cabe decir que de esta medida no se pueden beneficiar todas las personas que se encuentren en la situación antes descrita, sino tal y como dice la norma, sólo es aplicable a un grupo concreto de deudores hipotecarios. Por ello, entendemos que esta modificación introducida por el legislador estatal no es suficiente para evitar que a las personas que hayan perdido la titularidad de su vivienda habitual como consecuencia de subastas o procedimientos de ejecución hipotecaria les sea liquidado el citado impuesto.

Una vez hecha esta introducción, en relación con el impuesto sobre el incremento de valores de terrenos de naturaleza urbana os quiero trasladar las **consideraciones** siguientes:

El artículo 104 del TRLHL establece que *“el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimentan estos terrenos y se pone 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 de goce, limitativo del dominio, sobre estos terrenos.”*

Del contenido del artículo 104 se entiende que mediante este tributo se pretende grabar el beneficio obtenido en la transmisión de un terreno, atendiendo a que este beneficio ha sido fruto del tiempo que ha transcurrido y de las inversiones públicas realizadas. En este sentido, cabe decir que jurisprudencialmente, el impuesto se ha justificado como un derecho de las entidades locales a participar en la plusvalía de los terrenos de propiedad particular, derivado, fundamentalmente, de la realización de obras o servicios públicos o de cualquier otra causa que sea ajena a la acción del propietario.

De la definición del impuesto se distinguen tres elementos:

- el carácter urbano de los terrenos;
- la transmisión de la propiedad o, alternativamente, la constitución o transmisión de un derecho real de goce;
- un incremento de valor de los terrenos.

Así pues, para que se realice el hecho imponible es preciso que tengan lugar los tres elementos simultáneamente. **No se pone en tela de juicio que la enajenación forzosa de una vivienda, aunque sea consecuencia de su ejecución hipotecaria, implique la transmisión de su propiedad en favor del nuevo adjudicatario. Sin embargo, si se transmite un terreno urbano pero no se genera un incremento de valor, no se puede entender producido el hecho imponible.**

Sin embargo, en este punto, es preciso mencionar que cuando el artículo 107 TRLHL determina la base imponible del impuesto sólo tiene en cuenta el valor de bien en el momento del devengo del impuesto.

Así, a la vista de este sistema de cómputo del incremento establecido en el artículo 107, se puede decir que resulta difícilmente comprensible que este sistema pueda permitir valorar la realidad del incremento o la inexistencia del mismo, en tanto que no se tiene en cuenta la diferencia de valores del bien entre el momento de la adquisición y el momento de la enajenación.

Siguiendo con el análisis de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales vigente, es preciso mencionar que ésta no prevé que las ordenanzas fiscales puedan regular bonificaciones sobre la cuota del impuesto en los casos en que la transmisión de la vivienda haya sido consecuencia de su pérdida por un procedimiento de ejecución, ni se ha regulado una exención para estos supuestos. En este sentido, es preciso remarcar que de conformidad con el artículo 8 de la Ley General Tributaria, el establecimiento de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones, bonificaciones, deducciones y otros beneficios o incentivos fiscales, debe ser regulados por ley.

Cabe recordar que el artículo 31 de la Constitución Española establece que **todo el mundo contribuirá al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica** mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

En este sentido, en opinión de esta institución, **en los supuestos en que la Administración obliga a asumir una carga tributaria a quien resulta perjudicado de la transmisión de lo que había constituido su vivienda habitual, como sucede en los casos de ejecuciones hipotecarias, debemos entender que esta actuación se aleja del criterio de justicia y de los principios establecidos en el artículo 31 de la Constitución Española.**

De acuerdo con ello, atendiendo al principio de capacidad económica, y con la voluntad de proteger y no agravar la situación de la persona que no puede hacer frente a las obligaciones hipotecarias que concertó para adquirir su vivienda habitual, imponiéndole el impuesto sobre el incremento del valor de terrenos de naturaleza urbana, **considero necesaria una modificación legislativa de la Ley de Haciendas Locales a fin de que se declaren exentas de tributación del IIVTNU las transmisiones de terrenos derivadas de una ejecución hipotecaria, cuando ésta afecte a la enajenación de la vivienda habitual del sujeto pasivo.**

Asimismo, y sin perjuicio de haber dejado constancia de la necesidad de una modificación legislativa a nivel estatal en el sentido anteriormente descrito, también es preciso recordar que **son los Ayuntamientos quienes establecen y exigen este impuesto**. En este sentido, cabe decir que tampoco entendemos que la Administración local resulte especialmente beneficiada con la imposición de este tributo a un colectivo de personas que ha perdido la vivienda habitual por falta de cumplimiento con las obligaciones hipotecarias, en tanto que también supone adjudicar al Ayuntamiento una deuda de difícil cobro, y la actividad administrativa de ejecución comporta también unos gastos para la Administración.

Por este motivo, considero que mientras no se apruebe una modificación legislativa de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el sentido anteriormente mencionado, **los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, tendrían que establecer medidas compensatorias para no empeorar la situación en que ya se encuentra el ejecutado hipotecario, con la imposición del pago del citado impuesto, atendiendo a principios de capacidad económica, proporcionalidad y justicia.**

Finalmente, quiero decir que entiendo que los poderes públicos están comenzando a adoptar medidas para proteger a las personas que no pueden hacer frente a las deudas hipotecarias. Sin embargo, tal como se ha indicado en el inicio de este escrito, considero que éstas aún no son suficientes. Así pues, de acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, y en lo que concierne al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, **recomiendo:**

- 1.- **Una modificación legislativa 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 sobre el impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana, fin de que se declaren exentas de tributación del IIVTNU las transmisiones de terrenos derivadas de una ejecución hipotecaria, cuando ésta afecte a la vivienda habitual del sujeto pasivo.**
- 2.- **Que los Ayuntamientos establezcan medidas para evitar que las personas que pierden su vivienda habitual como consecuencia de una ejecución hipotecaria vean agravada su situación por tener que asumir el impuesto sobre el incremento de los terrenos de naturaleza urbana.**