



■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI

Homenaje a Ricardo Santos Díez  
Prólogo de Luciano Parejo Alfonso

## Coordinadores

*Julio Castelao Rodríguez*  
*Alejandro Criado Sánchez*  
*Joaquín Jalvo Mínguez*



# La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI

Homenaje a Ricardo Santos Díez  
Prólogo de Luciano Parejo Alfonso

## Coordinadores

*Julio Castelao Rodríguez*  
*Alejandro Criado Sánchez*  
*Joaquín Jalvo Mínguez*

© De los autores, 2020

© Wolters Kluwer España, S.A.

**Wolters Kluwer**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 902 250 500 – Fax: 902 250 502

**e-mail:** clientes@wolterskluwer.com

<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** Diciembre 2020

**Depósito Legal:** M-29367-2020

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-837-8

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-838-5

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Y ahora, por fin, gracias al Juzgado de San Sebastián que planteó la cuestión de inconstitucionalidad con violación del artículo 24 y 31 de la Carta Magna, se abre una nueva etapa en la que los impuestos serán lo que el citado 31 dice:

*«todos contribuirán 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».*

Acogiendo las pretensiones del Ministerio Fiscal con los límites de las cuestiones previas planteadas por la Abogacía del Estado, la Sentencia declara que siendo constitucionalmente admisible que el legislador establezca impuestos orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos bastando con que la capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, *«ello debe hacerse sin que en ningún caso pueda establecer un tributo tomando en consideración actos o hechos que no sean exponentes de una riqueza real o potencial, o, lo que es lo mismo, en aquellos supuestos en los que la capacidad económica gravada por el tributo sea, no ya potencial, sino inexistente, virtual o ficticia»* (SSTC 26/2017, FJ 3; y 37/2017, FJ 3).

Por esta razón aun cuando es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor mediante el recurso a un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, una cosa es gravar una renta potencial y otra muy distinta es someter a tributación una renta irreal.

La norma cuestionada grava, sin admitir prueba en contrario, la mera titularidad del terreno durante un período de tiempo computable que oscila entre uno y veinte años.

Por consiguiente, basta con ser titular de un terreno de naturaleza urbana para que se anude a esta circunstancia, como consecuencia inseparable e irrefutable, un incremento de valor sometido a tributación que se cuantifica de forma automática, mediante la aplicación al valor que tenga ese terreno a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles al momento de la transmisión, de un porcentaje fijo por cada año de tenencia, con independencia no sólo del quantum real del mismo, sino de la propia existencia de ese incremento.

Por este motivo, al establecer el legislador la ficción de que ha tenido lugar un incremento de valor susceptible de gravamen por producirse cualquier transmisión de un terreno, por el solo hecho de haberlo mantenido el titular en su patrimonio durante un intervalo temporal, en los supuestos de decremento del valor real, en vez de someter a tributación una capacidad económica susceptible de gravamen, se hace tributar al contribuyente por una riqueza inexistente, en abierta contradicción con el principio de capacidad económica del artículo 31.1 CE.

Por estas razones concluye la Sentencia que en los supuestos de decremento o simplemente no incremento en el valor de los terrenos de naturaleza urbana, se grava una renta ficticia imponiendo a los sujetos pasivos del impuesto la obligación de soportar la misma carga tributaria que corresponde a las situaciones de incrementos y en consecuencia, los preceptos cuestionados deben ser declarados inconstitucionales, en la medida en que no han previsto excluir del tributo las situaciones inexpresivas de capacidad económica, declarando por tanto la inconstitucionalidad de los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

### **3. EL VALOR CATASTRAL COMO VALOR FICTICIO, FUERA DEL MERCADO**

Todo lo expuesto es el proceso de aclaración, alcance y fijación de un impuesto generalmente mal gestionado por las entidades locales, con un valor catastral ficticio, que jamás se adapta al valor real de un inmueble, y que parecía que entraba en una nueva fase de justicia real, contra los abusos cometidos durante tantos años. Hasta que la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en un alarde de defensa de la paz social, y con el fin de evitar la quiebra de todos los ayuntamientos de España, que en buena parte viven de este (y otros) impuesto, dictó una Sentencia, la STS 1163/2018, de 9 de julio (LA LEY 76340/2018), en la que desestima el recurso de casación in-

terpuesto contra una Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón al estimar que éste interpretó de manera correcta el ordenamiento jurídico al considerar que la STC 59/2017, de 11 de mayo (LA LEY 37759/2017), permite no acceder a la rectificación de las autoliquidaciones del IIVTNU y, por tanto, a la devolución de los ingresos efectuados por dicho concepto, en aquellos casos en los que no se acredita por el obligado tributario la inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, supuestos en los que los artículos 107.1 (LA LEY 362/2004) y 107.2 a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LA LEY 362/2004) (TRLHL) resultan constitucionales y, por consiguiente, los ingresos, debidos.

La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Ángel Aguallo, interpreta el alcance de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017 (LA LEY 37759/2017). Considera, de una parte, que los artículos 107.1 (LA LEY 362/2004) y 107.2 a) del TRLHL (LA LEY 362/2004), a tenor de la interpretación que debe darse al fallo y fundamento jurídico 5 de la STC 59/2017 (LA LEY 37759/2017),

«adolecen sólo 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 (...) 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».

De otra parte, entiende que «el artículo 110.4 del TRLHL (LA LEY 362/2004), sin embargo, es inconstitucional y nulo en todo caso (inconstitucionalidad total) porque, como señala la STC 59/2017 (LA LEY 37759/2017), «no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene», o, dicho de otro modo, porque «impide a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una situación inexpresiva de capacidad económica (SSTC 26/2017 (LA LEY 2615/2017), FJ 7, y 37/2017 (LA LEY 5797/2017), FJ 5)».

Es, precisamente, esta nulidad total del artículo 110.4 del TRLHL (LA LEY 362/2004) la que, de acuerdo con la Sala Tercera, «posibilita que los obligados tributarios puedan probar, desde la STC 59/2017 (LA LEY 37759/2017), 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 (LA LEY 362/2004) y 107.2 a) del TRLHL (LA LEY 362/2004)».

En relación con la prueba de la inexistencia de una plusvalía real y efectiva obtenida en la transmisión del terreno, considera el tribunal, en primer lugar, que corresponde «al obligado tributario probar la inexistencia de incremento de valor del terreno onerosamente transmitido»; en segundo término, que para acreditar que no ha existido la plusvalía gravada por el IIVTNU «podrá el sujeto pasivo ofrecer cualquier principio de prueba, que al menos indiciariamente permita apreciarla» (como es, por ejemplo, la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión que se refleja en las correspondientes escrituras públicas); y, en tercer lugar, en fin, que aportada «por el obligado tributario la prueba de que el terreno no ha aumentado de valor, deberá ser la Administración la que pruebe en contra de dichas pretensiones para poder aplicar los preceptos del TRLHL (LA LEY 362/2004) que el fallo de la STC 59/2017 (LA LEY 37759/2017) ha dejado en vigor en caso de plusvalía».

Finalmente, considera el tribunal que en la medida en que la existencia de una plusvalía real y efectiva resulta perfectamente constatable sobre la base del empleo de los medios de comprobación que establece la Ley General Tributaria en los artículos 105 (LA LEY 1914/2003) y siguientes, medios que permiten rechazar que la norma autorice a la Administración para decidir con entera libertad el valor real del terreno onerosamente transmitido, no existe —en los casos en los que se liquida el IIVTNU— vulneración de la reserva de ley tributaria recogida en los artículos 31.3 (LA

LEY 2500/1978) y 133.1 CE (LA LEY 2500/1978)), ni quiebra alguna del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE (LA LEY 2500/1978)).

Por tanto hay que plantearse si esta sentencia afecta también a las transmisiones de bienes inmuebles con ocasión de herencias. Como hemos dicho, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional ha declarado la nulidad de los arts. 107.1 (LA LEY 362/2004), 107.2.a) (LA LEY 362/2004) y 110.4 del TRLRHL (LA LEY 362/2004). Por lo que entendemos que sí que afecta a las transmisiones de bienes inmuebles con ocasión de herencias; puesto que el art. 107.2.a) TRLRHL (LA LEY 362/2004), declarado nulo, se refiere a las transmisiones de terrenos, sin exclusión de ningún tipo de transmisión.

El Tribunal Supremo viene a enmendar al Tribunal Constitucional que, como se ha apuntado, no fija el alcance de una Sentencia por todos esperada y que daba muchas esperanzas de justicia a los particulares, así como miedo y zozobra en las administraciones locales.

De este modo, el Alto Tribunal, dice en su Fundamento Jurídico Primero: «*es preciso desenrañar el alcance y efectos de la citada STC 59/2017 (LA LEY 37759/2017)*». De este modo, se deja claro que la Sentencia del Constitucional carece de lo más importante de una resolución judicial: su alcance y efectos. O a lo mejor es que en realidad el Supremo enmienda la plana al Constitucional que, recordemos, no pertenece al Consejo General del Poder Judicial y su labor se reduce a declarar la adaptación o no a la Constitución Española de 1.978 de un acto administrativo o de una norma, cual es el caso que nos ocupa.

En el momento actual, a pesar de la fijación por el Tribunal Supremo del alcance y efectos de la Sentencia que expresa la postura del Tribunal Constitucional al respecto, muchos Ayuntamientos siguen girando el impuesto de plusvalía, haya o no incremento de valor en la venta con respecto a la compra.

Hay que decir, en descargo de los que no lo hacen, que también existen, que son también muchos, los que aplican la Ley y su iluminación jurisprudencial.

#### **4. CONCLUSIÓN. SITUACIÓN ACTUAL**

Lo que no puede seguir permitiéndose es que siga habiendo ayuntamientos que giran el impuesto, para luego tomar dos posturas: Una, la de admitir y estimar los recursos presentados contra dicha liquidación, lo que es una postura intermedia, ya que se hace justicia con los reclamantes, pero se cobra de manera ilegal un impuesto injusto a quien no reclama, por desconocimiento o por falta de medios. Y otra, más sangrante, la de las administraciones que ni siquiera contestan a los recursos, para ver si se cansa el recurrente, o desestiman basándose en situaciones superadas, llegando algunos, incluso, a interponer contra las unánimes sentencias condenatorias, el recurso de casación ante el Tribunal Supremo, con la terrible motivación de generar una indefensión en el administrado, al costar más el collar que el perro (dicho sea de manera coloquial), es decir, por costar muchas veces más el pleitear contra la administración que la propia cantidad a reclamar.

El Alto Tribunal, al ver el proceder de estos ayuntamientos, está empezando (por fin) a condenar en costas a los que ejercen en su labor pública, la mala fe y la temeridad, a pesar de que estos conceptos han desaparecido de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera errónea en opinión de quien firma el presente artículo.

Un ejemplo de esta nueva postura del Alto Tribunal, puede verse en la Providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 5 de diciembre de 2019, sobre el Recurso de casación 841/2019, en la que se dictamina lo siguiente:

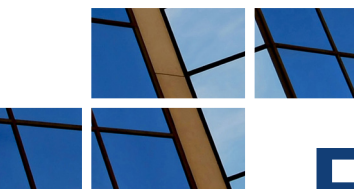
*«No se puede prescindir, para alcanzar esta conclusión, del hecho notorio de que el recurso de casación adolece de inconcreción en cuanto a la expresión de las razones por las que la Administración local recurrente aprecia la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el asunto que ahora se decide, pues ni se citan en el escrito de preparación las circunstancias o presunciones concretas que justifican tal interés, ni se contiene un razonamiento suficientemente específico al respecto.»*

*Dada la insistencia en deducir recursos de casación claramente abocados al fracaso, más difícil de justificar en una Administración pública como el Ayuntamiento de Madrid, que tiene a su alcance medios y mecanismos más que suficientes para conocer la doctrina de esta Sala y actuar en consecuencia para evitar recursos innecesarios, inconsistentes o perturbadores, procede imponer las costas causadas a dicha Corporación, con indicación expresa de que ha obrado con temeridad, sin que consideremos necesario, por tanto, hacer uso de la limitación del importe máximo de las costas devengadas que autorizan los artículos 90.8 y 139.1 LJCA.»*

Tendremos que conseguir, entre todos los operadores jurídicos, incluida la judicatura española, que la justicia y el derecho caminen de la mano para el bien de administraciones y administrados, y para que podamos llamarnos un Estado de Derecho en plenitud. Los mimbres están puestos. Sólo queda saber aplicarlos con diligencia y honradez.







**E**stamos en una época histórica en la que ya la mayoría de la población mundial vive en ciudades y se estima que en el año 2050 el porcentaje se elevará al 70% de la población mundial.

En 1950 existían 80 ciudades con más de un millón de habitantes. En el año 2000 eran ya 365 ciudades las que superaban el millón de habitantes. En las diversas aportaciones realizadas por los autores que han aceptado participar en esta obra, se evidencia la rápida transformación del urbanismo español desde la Ley del Suelo de 1956 hasta hoy, así como las proyecciones de futuro que consolidan claramente esta tendencia.

El objetivo de esta obra, al margen de rendir homenaje a Ricardo Santos Díez, pasa por reflexionar y enjuiciar los problemas urbanísticos actuales con el anhelo de poder hacerlo con el rigor jurídico y, también, técnico del que sin duda ha sido uno de los mayores referentes del urbanismo contemporáneo en España.

