



Roj: **STS 870/2022 - ECLI:ES:TS:2022:870**

Id Cendoj: **28079130052022100062**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **07/03/2022**

Nº de Recurso: **150/2021**

Nº de Resolución: **284/2022**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 284/2022**

Fecha de sentencia: 07/03/2022

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

Número del procedimiento: 150/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 01/03/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 150/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Quinta**

#### **Sentencia núm. 284/2022**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García



En Madrid, a 7 de marzo de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo nº 150/2021 interpuesto por la entidad mercantil "Patrimonio y Edificios, S.A.", representada por el procurador D. Jacobo de Gandarillas Martos, bajo la dirección letrada de D. Ramón Palà Moncusí contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2021 por el que se desestima la solicitud de indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador. Comparece como demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado D. Francisco Espinosa Fernández.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de "Patrimonio y Edificios, S.A.", se interpuso recurso contencioso administrativo frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2021 por el que se desestima la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado Legislador con sustento en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 59/2017, de 11 de mayo, en relación con el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se puso a disposición del procurador Sr. Gandarillas Martos, para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito de fecha 8 de julio de 2021 en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: <<Que teniendo por presentado en tiempo y forma el presente escrito, y por realizadas las manifestaciones en él contenidas, lo admita, tenga por devuelto el expediente administrativo, por formulado escrito de demanda en el recurso contencioso-administrativo n.º 150/2021, y, en sus méritos, dicte en su día sentencia en virtud de la cual se estimen totalmente las pretensiones de esta parte, anulando la resolución del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2021, desestimatoria de la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador formulada por la entidad mercantil PATRIMONIOS Y EDIFICIOS, S.A, reconociendo a ésta la procedencia de la indemnización en la cantidad reclamada en el presente recurso, más los correspondientes intereses, todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada.>>

**SEGUNDO.-** Dado traslado del escrito de demanda a la Abogacía del Estado, presentó escrito de contestación a la demanda de fecha 29 de julio de 2021, suplicando a la Sala: <<que tenga por contestada la demanda, y previos los trámites pertinentes dicte en su día sentencia por la que acuerde desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto, confirmando el acuerdo del Consejo de Ministros recurrido, por ser plenamente ajustado a Derecho, todo ello con imposición de las costas procesales a la parte recurrente. Con devolución del Expediente.>>

**TERCERO.-** Por Auto de 20 de septiembre de 2021 se acordó haber lugar al recibimiento del pleito a prueba, admitiéndose las documentales públicas I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII aportadas con la demanda y continuando con la tramitación del recurso, se concedió a las partes personadas el término sucesivo de diez días para que presentaran escrito de conclusiones sucintas, cumplimentándose dicho trámite por el procurador Sr. Gandarilla Martos, en representación de la demandante y por el Sr. Abogado del Estado, con el resultado que puede verse en las actuaciones.

**CUARTO.-** Declaradas conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 1 de marzo de 2022, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Objeto del recurso y motivos.**

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo 150/2021, por la representación procesal de la mercantil "Patrimonio y Edificios, S.A.", contra el acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 9 de marzo de 2021, por el que se desestimaba la reclamación de los daños y perjuicios ocasionados por responsabilidad del Estado Legislador, con ocasión del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU), por la transmisión de determinadas fincas de su propiedad, que en la forma en que le había sido exigido dicho Impuesto, fue declarado inconstitucional por sentencia 59/2017, de 11 de mayo, del Tribunal Constitucional. Se suplica en la demanda que se anule el mencionado acuerdo y se reconozca la responsabilidad reclamada por el concepto mencionado.

Los hechos en que se funda la pretensión son los siguientes, a tenor de lo que se aduce en la demanda:



1º. Mediante escritura pública otorgada el día 19 de julio de 2002, la recurrente adquirió un solar ubicado en la Calle Eric Morera de Hospitalet de Llobregat, por el precio de 1.556.621,35 €. Así mismo, mediante escritura pública otorgada en fecha 28 de marzo de 2001, la recurrente adquirió un solar ubicado en la calle D'Hoquei de Terrassa por un precio de 1.012.705,40 €. En dicho solar fueron construidos por la recurrente tres edificaciones con destino a locales comerciales y plazas de aparcamiento, habiéndose procedido a la constitución de la preceptiva división de la propiedad horizontal, que fueron vendidos por la recurrente. Finalmente, por escritura pública otorgada en fecha 8 de octubre de 2004, la recurrente adquirió un solar ubicado en la calle Ronda Prim, número 67 de Mataró, por el precio de 4.180.399,34 €, de los que 514.225 € lo fueron en concepto de "derecho de compra". En el mencionado solar la recurrente procedió a la construcción de varios inmuebles destinados a pisos, locales comerciales y plazas de aparcamiento, constituyéndose la preceptiva división horizontal para su venta individualizada durante los años 2007, 2008 y 2012.

2º. Todas las mencionadas fincas fueron vendidas a la mercantil Buildingcenter, S.A.; en escritura pública de fecha 20 de noviembre de 2013, en la que se hacía constar que el precio total percibido era de 4.766.900 €. Por dicha transmisión, sujeta al IIVTNU, se procedió a practicar las correspondientes liquidaciones, que fueron abonadas con recargos por la recurrente; en concreto, la cantidad de 34.114,64 €, por la finca ubicada en Hospitalet de Llobregat; 4.056,08 € por la ubicada en Terrassa; y 98.080,07 € por la ubicada en Mataró.

3º. Las mencionadas liquidaciones fueron impugnadas en vía administrativa y contencioso-administrativa, aduciendo la inconstitucional de la normativa reguladora del impuesto exigido, dictándose sentencias por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo número 16 y 10 de los de Barcelona en los procedimientos 456/2014 y 50/2015, confirmando dichas liquidaciones.

4º. Ante dicha situación se dicta por el Tribunal Constitucional la sentencia 59/2017, de 11 de mayo, declarando la nulidad de los artículos 107.1º y 2º.a) y 110.4º, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 (en adelante, LHL), en base a los cuales se habían practicado las referidas liquidaciones y, considerando la recurrente que en los supuestos de las transmisiones de las fincas de autos no se había producido incremento alguno del valor de los terrenos, no procedía la liquidación del Impuesto, conforme a lo declarado en la mencionada sentencia. Estimando que concurría un supuesto de responsabilidad del Estado Legislador, se presenta la correspondiente reclamación ante el Consejo de Ministros, que la desestima en la resolución que aquí se revisa.

A la vista de los mencionados hechos y ante la denegación de la reclamación efectuada, se considera que en el presente supuesto concurren los requisitos para dicha responsabilidad, por cuanto, se aduce, en el caso de autos no ha existido incremento alguno del valor de los terrenos con ocasión de la transmisión de las fincas, respecto del precio que había pagado la recurrente, estimándose que concurren todos los presupuestos de la responsabilidad del Estado Legislador, conforme a la cual se termina suplicando en la demanda que se anule el acuerdo impugnado y se reconozca el derecho a la indemnización solicitada por los daños y perjuicios ocasionados.

Ha comparecido en el recurso el Abogado el Estado que se opone a las alegaciones de la recurrente cuestionando, en primer lugar, el valor de adquisición de la referidas fincas y, sobre todo, el precio de enajenación por la recurrente que se realizó, conforme consta en la escritura pública aportada, mediante contrato de compraventa cuyo precio estaba integrado por el importe en metálico indicado más la cancelación parcial y subrogación en un crédito hipotecario suscrito por la recurrente, que se encontraba vencido y pendiente de pago, que gravaba las mencionadas fincas, circunstancia que se ya se puso de manifiesto en el acuerdo impugnado. Se aduce, en relación con dicha circunstancia por la defensa de la Administración, que, conforme a las declaraciones de inconstitucionalidad declaradas respecto de la regulación del Impuesto liquidado, el devengo del Impuesto es contrario a la Constitución en la medida que se grave una transmisión sin que haya existido incremento del valor de los terrenos; siendo procedente la liquidación, y, conforme a su regulación, cuando no se pueda acreditar que no existe dicho incremento. Se sostiene que, en el caso de autos, no se ha acreditado por la recurrente que no se haya producido dicho incremento del valor. Se aduce en ese sentido que en el valor de venta de las fincas a que se refiere el Impuesto declarado por la recurrente (4.776.900 €), ha de incrementarse en las cantidades del importe adeudado por el referido crédito hipotecario (8.786.840 €), más la deuda acumulada, por parte de la recurrente con los Ayuntamientos por el pago del IBI de los inmuebles.

## **SEGUNDO. La jurisprudencia sobre responsabilidad exigida.**

En relación con el debate suscitado, hemos de tener en cuenta que este Tribunal Supremo ha venido examinando reiteradamente supuestos en los cuales se ejercita la pretensión indemnizatoria por daños y perjuicios ocasionados por la declaración de inconstitucionalidad de los ya mencionados preceptos de la LHL, respecto de liquidaciones tributarias referidos al mencionado IIVTNU que habían adquirido firmeza, con



fundamento en la responsabilidad del Estado Legislador, regulada en los artículos 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 67 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En ese sentido hemos declarado, con abundante cita, en nuestra sentencia 706/2021, de 19 de mayo, dictada en el recurso contencioso-administrativo 52/2020 (ECLI:ES:TS:2021:2108), lo siguiente, a considerar en el caso de autos:

"La cuestión polémica en este pleito se centra en determinar si en este caso se ha producido una lesión en los bienes o derechos de la demandante que deba ser resarcida por la vía de la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado legislador como consecuencia de haber tenido que abonar aquélla la liquidación que le fue girada en concepto de Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, pese a que los preceptos normativos reguladores de ese impuesto, que ampararon dicha liquidación, fueron declarados nulos en virtud de la STC 59/2017, antes citada, en la medida en que sometían a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

"Esta Sala ha tenido ocasión de enjuiciar con anterioridad diversos recursos en los que se suscitaban cuestiones análogas a la que ahora se plantea, teniendo siempre muy presentes los pronunciamientos que sobre el alcance de esa declaración de inconstitucionalidad ha efectuado la Sección Segunda de esta Sala. En este sentido, conviene recordar que la STS (Sección Segunda) nº. 1.163/2018, de 9 de julio (recurso 6226/2017), señalaba:

""De la interpretación del alcance de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la STC 59/2017 que acabamos de efectuar (parcial en lo que se refiere a los artículos 107.1 y 107. 2 a) del TRLHL y total en relación con el artículo 110.4 del TRLHL) resultan, en esencia, tres corolarios: (1) primero, anulada y expulsada definitivamente del ordenamiento jurídico la prohibición que tenían los sujetos pasivos de probar la inexistencia de incrementos de valor en la transmisión onerosa de terrenos de naturaleza urbana ex artículo 110.4 del TRLHL, puede el obligado tributario demostrar que el terreno no ha experimentado un aumento de valor y, por ende, que no se ha producido el nacimiento de la obligación tributaria principal correspondiente al IIVTNU; (2) segundo, demostrada la inexistencia de plusvalía, no procederá la liquidación del impuesto (o, en su caso, corresponderá la anulación de la liquidación practicada o la rectificación de la autoliquidación y el reconocimiento del derecho a la devolución); y (3) tercero, en caso contrario, habrá de girarse la correspondiente liquidación cuantificándose la base imponible del impuesto de conformidad con lo previsto en los artículos 107.1 y 107. 2 a) del TRLHL (que, según hemos dicho, han quedado en vigor para los casos de existencia de incremento de valor). En relación con este último supuesto, esta Sala es consciente de que pudieran darse casos en los que la plusvalía realmente obtenida por el obligado tributario fuera tan escasa que la aplicación de los artículos 107.1 y 107.2 a) del TRLHL pudiera suscitar dudas desde la perspectiva del artículo 31.1 CE.

"(...) Pues bien, en relación con los dos primeros interrogantes queremos dejar claro que:

"1.- Corresponde al obligado tributario probar la inexistencia de incremento de valor del terreno onerosamente transmitido (...).

"2.- Para acreditar que no ha existido la plusvalía gravada por el IIVTNU podrá el sujeto pasivo (a) ofrecer cualquier principio de prueba, que al menos indiciariamente permita apreciarla, como es la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión que se refleja en las correspondientes escrituras públicas [cuyo valor probatorio sería equivalente al que atribuimos a la autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales en los fundamentos de derecho 3.4 de nuestras sentencias de 23 de mayo de 2018 (RRCA núms. 1880/2017 y 4202/2017), de 5 de junio de 2018 ( RRCA núms. 1881/2017 y 2867/2017) y de 13 de junio de 2018 ( RCA núm. 2232/2017)]; (b) optar por una prueba pericial que confirme tales indicios; o, en fin, (c) emplear cualquier otro medio probatorio ex artículo 106.1 LGT que ponga de manifiesto el decremento de valor del terreno transmitido y la consiguiente improcedencia de girar liquidación por el IIVTNU (...).

"3.- Aportada -según hemos dicho, por cualquier medio- 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 que el fallo de la STC 59/2017 ha dejado en vigor en caso de plusvalía (...)."

"Esta es la doctrina que debemos tomar en consideración para la resolución del caso que ahora examinamos."

### **TERCERO. Examen del supuesto enjuiciado.**

Partiendo de las anteriores consideraciones debemos tener en cuenta que, frente a las alegaciones y prueba de parte recurrente sobre el precio de adquisición de las fincas gravadas, conforme a la cual no es apreciable aumento de valor con ocasión de la transmisión que se acredita con la documentación aportada por la recurrente; se omite en la demanda toda referencia a la exhaustiva motivación de la resolución administrativa recurrida, en cuyo fundamento cuarto –en especial páginas 16 y siguientes– se contiene un examen minucioso



del devenir sobre la titularidad de las fincas de autos en poder de la recurrente, con especial incidencia en relación al concreto precio de adquisición, rebajado fundadamente respecto de todas ellas, pero sobre todo en relación al precio en venta de las fincas; elemento esencial a los efectos del debate.

Pues bien, ya de entrada debe ponerse de manifiesto que, frente a esas concretas razones, se opone en la demanda por la defensa de la recurrente la aplicación de la referida Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito, cuya relación con un supuesto como el de autos nunca se deja claro, en cuanto solo se cita la regla de valoración que se contienen en el párrafo 5º de su artículo 5, en el que se dispone que efectivamente el valor de mercado se entenderá referido al del valor económico, lo cual deja sin resolver cuál es ese valor de las fincas de autos cuando fueron enajenadas por la recurrente; y ello sin que se pueda explicar la aplicación de esa norma específica para entidades de crédito, naturaleza que no tiene la actora. Porque si hay algo claro que resulta de las actuaciones, que la actora no niega, es que la enajenación, no solo comportó para la recurrente el valor en metálico que ahora se sostiene, sino la cancelación de las hipotecas que había constituido sobre las fincas, cuyo importe fue percibido por la recurrente y que transfirió su cancelación a la compradora.

Y en ese sentido nos hemos pronunciado en nuestra sentencia 421/2021, de 24 de marzo, dictada en el recurso contencioso-administrativo 357/2019 (ECLI:ES:TS:2021:1216), oportunamente citada por la Abogacía del Estado, en el que en supuesto similar al de autos, aunque con mayor confusión en cuanto a la incidencia del crédito hipotecario en la transmisión de las fincas por la obligada al pago del Impuesto --también una gestora de entidad bancaria--, declaramos que "(...) como se ha puesto de manifiesto, la escritura no refleja una simple compraventa, pues a tal actuación jurídica, se añade en la misma escritura que se procede a la cancelación del crédito hipotecario que pesaba sobre la finca y del que era acreedor el Banco de Sabadell, subrogándose en el mismo la entidad compradora que era la gestora del patrimonio de la entidad bancaria citada. No deja de ser significativo que el precio que se fija, en su conjunto, para la venta de la finca de autos, y de otras seis, coincide con el importe del crédito hipotecario subsistente... Pues bien, con tal argumentación podemos considerar desvirtuados los valores que constan en la escritura de transmisión del inmueble... Como también hemos señalado, los valores resultantes de las escrituras no son válidos en todos los casos, dado que, como hemos declarado en la STS 1248/2018, de 17 de julio (RC 5664/2017) los valores contenidos en las escrituras constituyen un principio de prueba de la inexistencia de incremento de valor, a menos que fueran simulados. Introduce, por tanto, el Tribunal Supremo, desde el primer momento de interpretación de la STS 59/2017, la posibilidad de que los valores consignados en las escrituras de adquisición y transmisión de un terreno no siempre sean un instrumento válido para acreditar la inexistencia de incremento de valor del terreno, en cuanto no respondan a valores reales o de mercado. Sobre la incidencia en el valor del terreno de los supuestos de dación en pago, ya nos pronunciamos en la STS 1682/2019, de 5 de diciembre (ECLI:ES:TS:2019:3899, RC 59/2019), y en la que poníamos de manifiesto la incorrección del intento pericial de equiparación "entre el precio de dación en pago y el precio de mercado en la fecha del devengo"... Pero, en supuestos como el de autos --esto es, en presencia de un contrato de compraventa con las características del de autos-- la presunción probatoria que se deduce de las escrituras públicas, requería de una actividad probatoria de la recurrente, que no puede limitarse a esgrimir los valores escriturados. Dicho de otra forma, que la declaración de inconstitucionalidad efectuada en la STC 59/2017, propicia la posibilidad de acreditar, frente al sistema de valoración catastral, que no ha existido incremento patrimonial susceptible de imposición, pero, en supuestos como el de autos, la entidad recurrente venía obligada a contrastar que, los valores de mercado expresados por el sujeto pasivo en la escritura de transmisión, era, realmente, los valores de mercado correspondientes a la concreta finca de autos, con independencia de la subrogación del crédito hipotecario que pesaba sobre la misma."

Las consideraciones anteriores comportan que no se puede tener por acreditado en el caso de autos, sino más bien todo lo contrario, que no hubiese existido incremento del valor de los terrenos, lo cual comporta, a los efectos del debate suscitado, que no puede apreciarse que concurra el supuesto de responsabilidad pretendido en la demanda, como ya se declaró en el acuerdo del Consejo de Ministros, que debe ser confirmado.

#### **CUARTO. Costas procesales.-**

La desestimación íntegra del presente recurso contencioso-administrativo determina, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas a la recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de las facultades reconocidas en el párrafo tercero el mencionado precepto y atendidas las circunstancias del caso, se fija en cuatro mil euros (4.000 €), más IVA, la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos.

#### **FALLO**

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



No ha lugar al recurso contencioso-administrativo 150/2021, promovido por la representación procesal de "Patrimonio y Edificios, S.A.", contra el acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en su sesión de 9 de marzo de 2021, mencionado en el primer fundamento; con expresa imposición de las costas a la parte recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento.

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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ