

# La recuperación de plusvalías firmes: la nulidad de pleno derecho y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador

Análisis sobre las distintas vías de recuperación de liquidaciones firmes por concepto de plusvalía municipal de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

**ROCÍO ARIAS PLAZA**

**ADRIÁN BOIX CORTÉS**

**REMEDIOS GARCÍA GÓMEZ DE ZAMORA**

Equipo de Litigación Tributaria de Gómez-Acebo & Pombo

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de febrero de 2024, resolviendo un recurso seguido bajo la dirección letrada de Gómez-Acebo & Pombo, supone un gran paso en la recuperación de los ingresos indebidamente efectuados como consecuencia de aquellas liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) -plusvalía municipal- que, siendo firmes, gravaron situaciones inexpressivas de capacidad económica.

Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/2017 (STC 59/2017) son numerosos los procedimientos incoados para la recuperación de

la plusvalía municipal. Tratándose de liquidaciones firmes, las vías empleadas fueron esencialmente dos: 1) los procedimientos especiales de revisión y, concretamente, la nulidad de pleno derecho y la revocación de actos administrativos -artículos 217 y 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT)-, habiendo cerrado ya el Tribunal Supremo el debate sobre la vía de la revocación; y 2) la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador -artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-.

[La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2024 determina que sí cabe la revisión de](#)

liquidaciones firmes por la vía de la nulidad de pleno derecho regulada en el artículo 217.1.g) LGT, lo que supone reconsiderar el criterio mantenido hasta la fecha en múltiples sentencias (STS núm. 435/2020, 436/2020, 454/2020, y otras posteriores).

El Tribunal Supremo acepta ahora el criterio que habíamos mantenido, y es que la declaración de inconstitucionalidad comporta la nulidad de la norma con efectos *ex tunc*, sin más límites que la intangibilidad de las situaciones resueltas por sentencias firmes con fuerza de cosa juzgada y los que imponga la propia declaración de inconstitucionalidad (ausentes en la STC 59/2017), todo ello de conformidad con los artículos 161.1º a) y 164.1 de la Constitución, y artículos 39.1 y 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Estos artículos, señala ahora el Tribunal Supremo, «*son la norma expresa a que se remite el artículo 217.1.g) LGT, para aplicar el cauce de la revisión de tales actos nulos de pleno derecho por razón de la inconstitucionalidad de la norma de cobertura, con los efectos que prevé el artículo 217 LGT.*».

La premisa de fondo que habilitará la recuperación por esta vía de las plusvalías viene dada por lo siguiente: i) que se trate de liquidaciones firmes; y ii) que dichas liquidaciones graven situaciones en las que no hubo una plusvalía en el valor del suelo, esto es, situaciones inexpressivas de capacidad económica.

Queda abierto el interrogante de qué pasará, en tales situaciones, cuando la gestión del impuesto venga dada por la vía de la autoliquidación; o cuál es el plazo para instar dicha nulidad de las liquidaciones, toda vez que el recurso de nulidad no está sujeto a plazo de prescripción alguno. A este respecto, la Sentencia comentada sí proporciona

alguna pista, al indicar que «*como es característico de la potestad de revisión de oficio, deberá ponderarse el tiempo transcurrido desde que se produjo el ingreso de la cantidad liquidada por el acto nulo de pleno derecho hasta que se insta la revisión*».

Si hablamos del elemento temporal, y de las distintas vías de recuperación de la plusvalía, debemos traer a colación la [Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2022, que resolvió también un recurso seguido bajo la dirección letrada de Gómez-Acebo & Pombo, en este caso en materia de reclamación patrimonial del Estado legislador.](#)

En ese asunto se había inadmitido la revisión de una liquidación firme por la vía de la nulidad de pleno derecho, llegando el asunto también hasta el Tribunal Supremo que, mediante providencia, inadmitió el recurso de casación. Dentro del plazo del año siguiente a la notificación de dicha providencia, se inició la vía de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador sobre la base de la STC 59/2017 (inexistencia de plusvalía).

El Consejo de Ministros inadmitió la reclamación de responsabilidad patrimonial por considerarla extemporánea, en base al artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LRJAP), ya que cuando se presentó dicha reclamación había transcurrido más de un año desde la publicación de la STC 59/2017. Sostuvimos entonces que la previa interposición del recurso de nulidad de pleno derecho de la liquidación había interrumpido dicho plazo de un año, y es cierto que dicho efecto interruptivo sobre el plazo para incoar la acción de responsabilidad patrimonial se había mantenido hasta entonces por el propio Tribunal

Supremo, si bien únicamente cuando dicha revisión extraordinaria del acto administrativo se hubiese instado «con anterioridad a la sentencia de inconstitucionalidad».

La Sentencia de 22 de diciembre de 2022 reconsidera la posición hasta entonces mantenida, aceptando que el recurso de nulidad interpuesto -en ese caso con posterioridad a la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la norma-, interrumpe el plazo de prescripción de un año para activar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Los cauces y efectos indicados para la revisión de actos administrativos firmes están así íntimamente relacionados. Y dicha relación es de mayor actualidad si cabe a la vista de la reciente Sentencia de

28 de febrero de 2024. Si algún contribuyente hubiera tenido la mala fortuna de ver desestimada su pretensión por la vía de la nulidad de pleno derecho, siendo firme esa decisión con anterioridad a la Sentencia de 28 de febrero de 2024, convendría explorar dentro del plazo de un año la activación de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

### **En este caso en materia de reclamación patrimonial del Estado legislador**

La casuística es muy variada, como resulta de los distintos aspectos comen-

tados en esta nota, y deberá estarse a las circunstancias del caso para determinar la vía más apropiada para tratar de obtener la recuperación de una plusvalía firme: el sistema de gestión del tributo, el plazo transcurrido y la incidencia de los recursos previamente interpuestos, serán determinantes para adoptar la estrategia que mejor se adapte a cada caso.

---

*Advertencia legal:* El contenido de este documento no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

Para más información, consulte nuestra web [www.ga-p.com](http://www.ga-p.com), o diríjase al siguiente e-mail de contacto: [info@ga-p.com](mailto:info@ga-p.com).