

**ASUNTO: MEMORIA QUE CONTIENE LA VALORACIÓN DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS EN LAS RECLAMACIONES Y SUGERENCIAS PRESENTADAS EN RELACIÓN CON EL PROYECTO INICIAL DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

Visto el escrito de alegaciones presentado por D<sup>a</sup> Sara Molero Palomino, actuando en nombre y representación de CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, con fecha de entrada en el Registro Municipal de 22 de noviembre de 2019 referido al proyecto inicial de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, mediante Acuerdo de 24 de octubre de 2019.

**Antecedentes**

**1º.-** La Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, a propuesta del titular del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, y previos los informes de la Intervención General y de la Asesoría Jurídica, aprobó, en fecha 24 de octubre de 2019, el proyecto inicial de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

**2º.-** En fecha 25 de octubre de 2019 tiene lugar la publicación, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 254, del anuncio de aprobación del proyecto inicial.

**3º.-** Abierto el período de exposición al público y de

presentación de reclamaciones durante el plazo de treinta días naturales a contar desde el siguiente al de dicha publicación, tuvo entrada, dentro de plazo, el escrito reseñado.

### **Valoración de las alegaciones**

**Primera.**- Por la representación de CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (en adelante, CEIM), tras valorar positivamente el incremento de la bonificación por transmisión *mortis-causa* en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU), señala que se trata de una «**medida insuficiente**». Así, señala, por un lado, que «El impuesto **supone una elevada carga tributaria para quienes se ven obligados a pagarlo**, ya que el importe a abonar se calcula tomando como base los valores catastrales de los terrenos que, tras la revisión catastral de 2012, aumentaron de forma desproporcionada e injustificada en un momento en el que se produjo la caída de los valores de mercado»; añade, además, que «...los ayuntamientos tienen competencias para atenuar la carga tributaria que supone, con unos tipos de gravamen más razonables o bien estableciendo reducciones y bonificaciones»; y, por último, añade que «Existen diversas **Sentencias del Tribunal Constitucional que anulan la exigibilidad del impuesto** en los supuestos en los que no se haya producido un incremento real del valor del terreno».

Antes de entrar a analizar las alegaciones formuladas, debemos señalar que de conformidad con el artículo 48.3.a) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, «la Junta de Gobierno aprobará el proyecto

inicial, y lo someterá a trámite de alegaciones si afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, durante un plazo no inferior a treinta días naturales». Es decir, de conformidad con lo dispuesto en el citado precepto, lo que se somete a trámite de alegaciones no es la totalidad del texto de la ordenanza, por lo que las alegaciones que se formulen deben versar sobre el contenido del proyecto inicial. Y ello porque la finalidad de este trámite de alegaciones no es otra que la posibilidad de dar audiencia a los interesados en defensa de los derechos que creyeran afectados por la proyectada ordenanza.

En este caso concreto, sin embargo, la única modificación que contiene el proyecto inicial de la ordenanza fiscal que ahora se cuestiona es el incremento de la bonificación por transmisión *mortis-causa*, por lo que las alegaciones formuladas no versan sobre el contenido de dicho proyecto. Por tanto, vamos a dar respuesta a las mismas a título meramente informativo.

A partir de estas consideraciones se solicita, en primer lugar, «**Modificar la actual regulación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en línea con las Sentencias del Tribunal Constitucional**, de forma que únicamente se exija cuando haya un incremento real del valor del suelo».

Es cierto que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en relación con el IIVTNU, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo

2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), «únicamente en cuanto sometan a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor» (Sentencia del TC 59/2017, de 11 de mayo); y más recientemente, el artículo 107.4 del mismo TRLRHL, en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer sea «superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente» (Sentencia del TC de 31 de octubre de 2019).

Sin embargo, en las citadas Sentencias, el propio Tribunal Constitucional se remite al legislador para acometer la reforma legal que resulta necesaria para hacer frente, con todas las garantías a los pronunciamientos del Tribunal. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la capacidad normativa de los ayuntamientos, en relación con los impuestos es muy limitada y debe respetarse siempre lo dispuesto en la Ley. Por tanto, cuando el Tribunal Constitucional hace referencia en sus sentencias al legislador, este no puede ser otro que el legislador estatal, que es quien tiene la competencia para la regulación de los tributos locales; sin perjuicio de que, a través de las ordenanza fiscales puedan los ayuntamientos actuar sobre el tipo de gravamen y porcentajes de incremento, dentro de los límites máximos dispuestos por la Ley, o estableciendo los beneficios potestativos que la propia Ley habilita.

Siendo así las cosas, es evidente que no cabe la posibilidad de que el Ayuntamiento modifique su ordenanza fiscal para adaptarla a lo que dispone el Tribunal Constitucional. Y ello porque, además, el Tribunal Constitucional tampoco legisla; se limita a declarar la inconstitucionalidad parcial de determinados preceptos, y

deja en manos del legislador la obligación de llenar el vacío legal que actualmente existe.

Ahora bien, el hecho de que el Ayuntamiento no pueda modificar su ordenanza fiscal para adaptarla a las citadas Sentencias del Tribunal Constitucional, no significa que no se estén aplicando dichas resoluciones judiciales. Antes al contrario, desde el mismo momento en que se publicó la primera de las Sentencias, por el Ayuntamiento se adoptaron las medidas necesarias para llevar a la práctica su efectiva aplicación.

Es cierto que la situación de incertidumbre que generó la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, en un primer momento, y las resoluciones judiciales que, en un momento posterior, y en interpretación de la citada Sentencia del TC, emanaron de los Tribunales Superiores de Justicia de las diferentes Comunidades Autónomas, en especial, del de Madrid, desembocó en la práctica paralización de todas las actuaciones que los servicios gestores, inspectores y de revisión de la Agencia Tributaria Madrid debían desarrollar, en aquellos casos en los que se invocara por el ciudadano la inexistencia de incremento de valor; paralización que respondía a la falta de unidad de criterio, a las dudas interpretativas que generó la Sentencia y a la ausencia de la modificación del TRLRHL que demandaba el Tribunal Constitucional, y que habría de solventarse en el momento en que el Tribunal Supremo o el legislador se pronunciaran sobre la cuestión.

Sin embargo, la Sentencia nº 1163/2018, de 9 de julio, del Tribunal Supremo, que vino a delimitar el fallo de la

Sentencia del Tribunal Constitucional, arrojó algo de luz a la confusa situación inicial. Así, el Tribunal Supremo aclaró que los artículos 107.1 y 2.a) eran nulos solo cuando no hubiera un incremento de valor, al no existir una capacidad económica susceptible de ser gravada. Entendió, sin embargo, que respecto del artículo 110.4 del TRLRHL, el Tribunal Constitucional sí declara su inconstitucionalidad y su nulidad en todo caso porque, «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, FJ 7, y 37/2017, FJ 5)». Y, en base a esto señaló que la acreditación de la inexistencia de incremento de valor correspondía al que lo alega, pudiéndose realizar mediante cualquier medio de prueba admitido en derecho; prueba del particular que, su vez, podía ser desvirtuada por el Ayuntamiento.

En este momento, por tanto, por parte de la Agencia Tributaria Madrid se han adoptado, en aquellos casos en los que se cuestiona la existencia de incremento de valor, los criterios fijados por el Tribunal Supremo en la Sentencia que delimita el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Es decir, se está valorando, en todo caso, la prueba aportada por el particular; y si de la misma deriva la inexistencia de incremento de valor se declara la no sujeción al impuesto de la transmisión correspondiente, llevándose a cabo las devoluciones que, en su caso, procedan.

Por tanto, ni si puede ni es necesario llevar a cabo una modificación de la ordenanza fiscal para su adaptación a las

Sentencias del Tribunal Constitucional, Sentencias cuyos criterios ya han sido adoptados por el Ayuntamiento de Madrid. Correspondiendo, en todo caso, al legislador estatal acometer la reforma legal que tan necesaria es en este momento.

**Segunda.-** En segundo lugar, se solicita que se reduzca «...el tipo de gravamen del Impuesto, dado que actualmente se encuentra en el 29% y roza el límite máximo fijado por la Ley de Haciendas Locales, que es el 30%»; así como que se disminuyan «...los porcentajes anuales utilizados para calcular la base imponible del impuesto».

En este sentido, como ya se ha señalado anteriormente, el Ayuntamiento sí puede modificar los tipos de gravamen y los porcentajes de incremento determinantes de la base imponible. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las medidas fiscales deben adoptarse desde el respeto al necesario cumplimiento de las obligaciones municipales, así como desde el imprescindible sostenimiento de las finanzas públicas, sostenimiento este esencial para la consecución de tales obligaciones.

Así, la propuesta para la reducción de los tipos de gravamen y de los porcentajes de incremento, podría suponer una merma de ingresos que no resultaría razonable, ni compatible con el sostenimiento de las finanzas municipales, siendo, por lo tanto, inasumible teniendo en cuenta la coyuntura económica actual.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el tipo de gravamen, único para todos los períodos de incremento, es

inferior al máximo legal; y, en el mismo sentido, los porcentajes de incremento también se encuentran fijados por debajo de los máximos legales, salvo los correspondientes al período que va de 16 a 20 años.

**Tercera.-** Finalmente, se solicita que se establezca «...**la exención o bien una bonificación del 95% para el supuesto de que un empresario adquiriera un local para proseguir o ampliar su actividad en el municipio de Madrid...**».

Los beneficios fiscales deben establecer necesariamente por Ley. Así lo disponen, por un lado, el artículo 8.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y el artículo 9.1 del TRLRHL. En concreto, este último dispone que «No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley».

Es decir, las ordenanzas fiscales no pueden prever ningún beneficio fiscal distinto de los que contempla la Ley. Existen, eso sí, supuestos de bonificaciones o beneficios fiscales potestativos; esto es, que pueden establecerse voluntariamente por los Ayuntamientos, dentro, claro está de los límites legales, correspondiendo la regulación de los distintos aspectos sustantivos y formales al propio Ayuntamiento. En el IIVTNU solo existen, previstas en la Ley, dos bonificaciones potestativas: una a favor de ascendientes, descendientes y cónyuge como consecuencia del incremento



de valor producido por una transmisión *mortis-causa*; y otra respecto de aquellas transmisiones de inmuebles de naturaleza urbana sobre los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración.

En este momento, se considera que no concurre ninguna de las circunstancias que justifican el establecimiento de una bonificación de las características solicitadas.

En virtud de lo anteriormente expuesto,

**PROCEDE:**

Declarar la no admisión de las alegaciones formuladas por D<sup>a</sup> Sara Molero Palomino, actuando en representación de CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, en relación todas ellas con el proyecto inicial de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que fue aprobado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, mediante Acuerdo de 24 de octubre de 2019.

En consecuencia, y a tenor de lo establecido en el artículo 48.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, procede que, a propuesta del titular del Área de Gobierno de Hacienda y Personal, por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se resuelvan las alegaciones presentadas, aprobando el proyecto definitivo, y

se proponga al Pleno, previo dictamen de la Comisión Permanente de Hacienda y Personal y de Economía, Innovación y Empleo, la aprobación de la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Madrid, 27 de noviembre de 2019

LA DIRECTORA DE LA AGENCIA TRIBUTARIA MADRID

Gema T. Pérez Ramón

Conforme,  
LA DELEGADA DEL ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y  
PERSONAL

Engracia Hidalgo Tena