

Expte.

DI-350/2017-7

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

Esta Sugerencia también se ha realizado a los siguientes Ayuntamientos: Huesca, Teruel, Andorra, Illueca, Alcañiz, Caspe, Fraga, Híjar, Belchite, Borja, Cariñena, Monzón, Ejea de los Caballeros, Calatayud, Mora de Rubielos, Huesca, Calamocha, Jaca, Graus, Sariñena, Valderobles, Alagón, Boltaña, Barbastro, Tarazona, la Almunia de Doña Godina, Sabiñánigo, Benasque, Sallent, Canfranc, Villanueva de Gállego, María de Huerva, Cuarte, Utebo, Cadrete, El Burgo de Ebro, La Puebla de Alfinden, Torres de Berrellén, Fuentes de Ebro, Panticosa y Zuera.

I. Antecedentes

Primero.- Durante los meses de abril a julio se presentaron ante esta Institución 277 escritos de los ciudadanos que mostraban su disconformidad por la elevada la cuota a pagar que resulta de la presentación de la autoliquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los Ayuntamiento de las Comunidad Autónoma de Aragón que tienen aprobada en sus Ordenanzas Fiscales el referido Impuesto, antes denominado Plusvalía Municipal.

Los ciudadanos consideran en los escritos que han presentado que no es posible abonar una cuantía tan elevada del Impuesto, pues en ocasiones no ha habido incremento alguno del valor del terreno, y en su consecuencia, no se debería exigir por los Ayuntamientos el pago de plusvalía alguna. En otros casos que se han planteado, se considera que la tributación es muy elevada para el incremento que se ha generado, siendo confiscatorio el Impuesto, pues, a veces, la cuota a pagar incluso supera el incremento del valor del terreno.

En definitiva, los escritos de queja presentados por los contribuyentes ante el Justicia de Aragón consideran que la regulación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de la Ley de Haciendas Locales, vulnera lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución, según el cual, *“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”*, al someter a tributación un incremento de valor que no se ha producido realmente.

Segundo.- En particular, debemos hacer mención al escrito de queja presentado por la Asociación Stop Sucesiones, dado el número de firmas de ciudadanos de muchos municipios de la Comunidad que aportó al expediente de queja, y en el que se expresaba lo siguiente:

“Que solicitan la intervención de ese Organismo en relación con la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional que ha declarado nulos los artículos 107.1, 107.2 y 110.4 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que dieron a que tanto el Ayuntamiento de Zaragoza como otras corporaciones locales, efectuaran un cálculo del Impuesto de Plusvalía que no estaba relacionado con el valor real de la vivienda, sino con la mera titularidad de la vivienda y terrenos.

Entiende el Tribunal Constitucional que el impuesto satisfecho es contrario al principio constitucional de "capacidad económica" por cuanto el contribuyente, como ocurren en muchos casos, ha tenido que pagarlo cuando el valor de la vivienda en la fecha de venta, donación o sucesión, tenía una valoración y precio de mercado inferior al de su adquisición, hecho muy habitual desde que se produjo la crisis económica y del sector inmobiliario.

El Ayuntamiento de Zaragoza, como entidad local de mayor importancia en Aragón, dado que es allí donde reside casi el 50 % de la población aragonesa, ha gravado unas condiciones que "no son exponentes de la riqueza real o potencial, y que no se vinculan a la existencia de un incremento real del valor del bien".

Entendemos y solicitamos la intervención de esta institución del Justicia de Aragón, que la sentencia del Tribunal Constitucional se debe acatar fundamentalmente, en lo referente a que cuando no se haya producido una mayor valoración, y este hecho se pueda acreditar mediante la aportación de la inicial escritura de compra-venta y la posterior de donación, sucesión etc., junto con la valoración que realiza la Diputación General de Aragón, debe dejarse de cobrar el impuesto de Plusvalía, así mismo todas las reclamaciones previas y petición de devolución del impuesto abonado en los últimos cuatro años, cuando concurren estos requisitos, deben ser estimadas y abonadas por el Ayuntamiento, acatando con ello la sentencia del Tribunal Constitucional, sin que los interesados se vean obligados a gastarse en acudir a despachos jurídicos y colapsar los tribunales de justicia.”

Tercero.- Con fecha 16 de octubre de 2017 el Ayuntamiento de Zaragoza acordó, mediante una instrucción, dejar en suspenso el cobro de la plusvalía cuando no haya habido incremento de valor en la transmisión. Esta suspensión se aplicará de forma automática, sin que sea necesario que el contribuyente interponga una reclamación.

II. Consideraciones Jurídicas

Primera.- Una de las consecuencias tributarias de la transmisión por cualquier título de una vivienda o un terreno urbano es el pago al Ayuntamiento del

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, anteriormente llamada Plusvalía municipal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 104 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La cuota a abonar por este impuesto depende del valor catastral del suelo que el Catastro Inmobiliario establece a efectos del pago del Impuesto Bienes Inmuebles, el número de años transcurridos desde la adquisición del inmueble y del tipo de gravamen que aprueba cada Ayuntamiento.

Tras la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, se ha modificado la Ley de Haciendas Locales en su artículo 106, añadiéndose el apartado tercero, que establece que en las transmisiones realizadas con ocasión de la dación en pago de vivienda por personas situadas en el umbral de exclusión, se sustituye al obligado al pago del impuesto por la entidad que adquiera el inmueble, no pudiendo dicha entidad exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas. Por tanto, a partir del 11 de marzo de 2012, fecha de entrada en vigor del referido Real Decreto Ley, la llamada plusvalía municipal es abonada por las entidades que adquieren las viviendas en dación en pago, no pudiendo repercutir la cuota del impuesto abonado a los Ayuntamientos dichas entidades a los particulares que entregan las viviendas en dación en pago.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.2 de la Ley de Haciendas Locales, es potestativo para los Ayuntamientos exigir el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de tal forma que son muchos los Ayuntamientos, normalmente los de menos población, que no tienen aprobado por Ordenanza fiscal la imposición del tributo, no siendo exigible en ese caso dicho impuesto a los vecinos cuando transmiten sus inmuebles. Asimismo, establece la Ley General Tributaria en su artículo 8 que obligatoriamente debe regularse por Ley el establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales.

Segunda.- El artículo 104 de la Ley de Haciendas Locales dispone 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 experimenten dichos terrenos y se ponga 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 real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos”*; y el artículo 107, apartados 1 y 2, de la citada Ley establece que para determinar la base imponible del impuesto habrá de tenerse en cuenta el valor del terreno a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es decir, el valor catastral.

En el ámbito material del hecho imponible del impuesto se diferencian tres elementos distintos: el terreno urbano gravado, el incremento de valor y la transmisión. Y es en relación con el incremento de valor donde, a juicio de esta Institución, en determinados casos de venta voluntaria o forzosa no habría el incremento que provoca la existencia de tributación.

Para determinar la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza, los Ayuntamientos, en cumplimiento de lo

dispuesto en el artículo 107 de la Ley de Haciendas Locales, deben aceptar el valor catastral que a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles ha fijado el Catastro y liquidar el Impuesto conforme a su Ordenanza fiscal. Pero, y a juicio de esta Institución, en algunos casos puede darse el hecho de que el valor real de un inmueble, del terreno, en el momento de su venta sea igual o inferior al valor de adquisición, y entonces no habría habido incremento de valor por el que tributar. En estos casos los Ayuntamientos al estar obligados a seguir el modo de determinación de la base imponible en base al valor catastral, exigirán el pago de la cuota del impuesto que conforme a su Ordenanza fiscal resulte en la que necesariamente habrá incremento de valor del terreno y cuota a pagar al estar vinculada la determinación de la base imponible al valor catastral, presuponiendo la Ley de Haciendas Locales la existencia siempre de incremento, cuando el tiempo ha demostrado que hay casos en los que tal incremento no existe.

Por ello, desde esta Institución se consideró en la Sugerencia formulada con fecha 11 de diciembre de 2012 a la Presidencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias en el expediente de oficio tramitado con el número 2192 en año 2012, que cuando los ciudadanos *“en la venta de sus inmuebles no han obtenido un incremento del valor del terreno no deberían tributar al no cumplirse íntegramente el hecho imponible definido en el artículo 104 de la Ley de Haciendas Locales. Si el referido impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos encuentra su fundamento en la tributación de las plusvalías que se obtienen, si no existe tal incremento o plusvalía, el contribuyente no debería tributar, siendo que el incremento a considerar es el que se manifieste en el momento en el que se produce la transmisión. Como el Ayuntamiento no puede aplicar otro sistema de liquidación del Impuesto que el que establece el artículo 108 de la Ley de Haciendas Locales, de esta forma traslada al particular la carga de la prueba de la inexistencia de incremento, con el gasto que ello conlleva tanto en vía administrativa como en vía judicial caso de no ser estimada la pretensión de inexistencia de incremento de valor.”*

Razonábamos desde esta Institución que en los casos de inexistencia de incremento de valor de los terrenos la Ley de Haciendas Locales debería contemplar y regular los supuestos descritos, evitando una tributación de una plusvalía inexistente.

Tercera.- Ahora, por Sentencia de 16 de febrero de 2017 el Tribunal Constitucional ha venido a corroborar el criterio de esta Institución. El Tribunal Constitucional ha establecido que cuando el contribuyente acredita la inexistencia de incremento no es de aplicación la normativa relativa a la determinación de la base imponible.

Considera el Tribunal Constitución en el Fundamento Jurídico Tercero de dicha Sentencia lo siguiente:

“En definitiva, el tratamiento que los arts. 4 y 7.4 de la Norma Foral 16/1989 otorgan a los supuestos de no incremento o, incluso, de decremento, en el valor de los terrenos de naturaleza urbana, carece de toda justificación razonable en la medida en que, al imponer a los sujetos pasivos del impuesto la obligación de soportar la misma carga tributaria que corresponde a las situaciones de incrementos derivados del paso del tiempo, se están sometiendo a tributación situaciones de

hecho inexpresivas de capacidad económica, lo que contradice frontalmente el principio de capacidad económica que la Constitución garantiza en el art. 31.1. De esta manera, los preceptos enjuiciados deben ser declarados inconstitucionales, aunque exclusivamente en la medida que no han previsto excluir del tributo a las situaciones inexpresivas de capacidad económica por inexistencia de incrementos de valor.”

Concluyendo el Tribunal Constitucional en los Fundamento Jurídico Sexto y Séptimo que:

“Conforme a lo dicho, no es posible asumir la interpretación salvadora de la norma cuestionada que se propone porque, al haberse establecido un método objetivo de cuantificación del incremento de valor, la normativa reguladora no admite como posibilidad ni la eventual inexistencia de un incremento ni la posible presencia de un decremento (el incremento se genera, en todo caso, por la mera titularidad de un terreno de naturaleza urbana durante un período temporal dado, determinándose mediante la aplicación automática al valor catastral del suelo en el momento de la transmisión de los coeficientes previstos en el art. 4.3 NFG). Es más, tampoco permite, siquiera, la determinación de un incremento distinto del derivado de “la aplicación correcta de las normas reguladoras del impuesto” (art. 7.4 NFG).

Es cierto que el art. 104.1 de la Norma Foral 2/2005, de 8 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Gipuzkoa, prevé que “[l]as presunciones establecidas por las normas tributarias pueden destruirse mediante prueba en contrario, excepto en los casos en que expresamente se prohíba por Norma Foral”. Pero en el caso analizado, como ya hemos tenido la oportunidad de señalar con anterioridad, estamos en presencia de una auténtica ficción jurídica conforme a la cual la mera titularidad de un terreno de naturaleza urbana genera, en todo caso, en su titular, al momento de su transmisión y al margen de las circunstancias reales de cada supuesto, un incremento de valor sometido a tributación, respecto del cual, la norma no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene.

Admitir lo contrario supondría reconstruir la norma en contra del evidente sentido que se le quiso dar y aceptar que se ha dejado al libre arbitrio del aplicador (a los entes locales, en vía de gestión, o a los órganos judiciales, en vía de revisión), tanto la determinación de los supuestos en los que nacería la obligación tributaria, como la elección, en cada caso concreto, del modo de llevar a cabo la determinación del eventual incremento o decremento, lo que chocaría, no sólo contra el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino contra el propio principio de reserva de ley que rige la materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1 y 2, ambos de la CE). 33

Antes de pronunciar el fallo al que conduce la presente Sentencia, debe dejarse bien sentado que el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos no es, con carácter general, contrario al Texto Constitucional, en su configuración actual. Lo es únicamente en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, esto es aquellas que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión. En consecuencia, deben declararse inconstitucionales y nulos los arts. 4.1, 4.2 a) y 7.4, de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana del Territorio Histórico de Gipuzkoa,

únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, impidiendo a los sujetos pasivos que puedan acreditar esta circunstancia.

Por último, debe señalarse que la forma de determinar la existencia o no de un incremento susceptible de ser sometido a tributación es algo que sólo corresponde al legislador, en su libertad de configuración normativa, a partir de la publicación de esta Sentencia, llevando a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.”

En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 11 de mayo de 2017, en la que considera que la transmisión de un terreno “podría ser una condición necesaria en la configuración del tributo, pero, en modo alguno, puede erigirse en una condición suficiente en un tributo cuyo objeto es el ‘incremento de valor’ de un terreno. Al hecho de esa transmisión hay que añadir, por tanto, la necesaria materialización de un incremento de valor del terreno, exponente de una capacidad económica real o, por lo menos, potencial. Sin embargo, cuando no se ha producido ese incremento en el valor del terreno transmitido, la capacidad económica pretendidamente gravada deja de ser potencial para convertirse en irreal o ficticia, violándose con ello el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE)”

Por tanto, y en aplicación de la citadas Sentencias del Tribunal Constitucional, una vez quede acreditado por el contribuyente la inexistencia de incremento de valor del terreno que se transmite, no puede un Ayuntamiento exigir el pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana amparándose en la normativa reguladora del Impuesto que determina el incremento de valor existente o inexistente. Corresponde al Legislador, dice el Tribunal Constitucional, y como no puede ser de otra manera, modificar la Ley de Haciendas Locales para evitar que tributen las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos.

Cuarta.- Dada la doctrina del Tribunal Constitucional, y la falta de modificación de la Ley de Haciendas Locales, nos encontramos con la obligación de los contribuyentes de presentar la autoliquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos cuando se transmite un bien inmueble, o se adquiere por sucesión o donación, y la obligación de acreditar la inexistencia del hecho imponible, es decir, la inexistencia de incremento de valor. En estos casos, los Ayuntamientos, en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional, y en opinión de esta Institución, no pueden exigir el pago del Impuesto, pues al no haber incremento no hay hecho imponible. Corresponde a los Ayuntamientos examinar la prueba que acredite la inexistencia de incremento y que presenta el contribuyente, y en el supuesto de considerar válida y suficiente en Derecho dicha prueba, considerar que al no haber incremento no hay que pagar el Impuesto. En opinión de esta Institución, los Ayuntamientos de forma motivada deben resolver estimando o desestimando cada petición, e informar a los contribuyentes del criterio municipal, de la prueba que deben presentar o practicar, para probar la inexistencia de incremento.

Quinta.- Pero además de los supuestos de inexistencia de incremento de valor del terreno, en los que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado, nos

encontramos con los casos en los que el incremento real es menor que el incremento determinado por el método objetivo que se establece en la Ley de Haciendas Locales (artículo 107); es decir, casos en los que la cuota a pagar no guarda relación con el incremento real habido.

En estos casos, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo todavía no se han pronunciado expresamente, por lo que habrá que esperar a dicho pronunciamiento para saber si es constitucional el método de cálculo del incremento y la cuota que resulta a pagar; aunque antes, y como se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional, el legislativo debería adelantarse y proceder a la reforma del Impuesto en la Ley de Haciendas Locales.

Mientras, los Ayuntamientos deberían, a juicio de esta Institución, exigir el pago del Impuesto al contribuyente, pero informarle seguidamente del derecho a solicitar la rectificación de la autoliquidación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 126 a 129 del Reglamento General de gestión e inspección tributaria de 27 de julio de 2007; o también a solicitar el inicio de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos, en la parte pagada de más, al amparo de lo dispuesto en los artículos 32.1 y 221 de la Ley General Tributaria.

El artículo 22.1 g) de la Ley 35/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender *“cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.”*

Sobre la suspensión del procedimiento para resolver, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de marzo de 2016 tiene fijada la siguiente doctrina:

“El segundo motivo de casación aduce que la Xunta suspendió el procedimiento en trámite argumentando que se estaba tramitando un nuevo anteproyecto de ley con lo que la adjudicación de autorizaciones con el anterior sistema podría resultar incompatible con la nueva regulación legal que se aprobase. La empresa considera que la regulación anterior y la derivada de la ley es muy similar y que la única diferencia es que mientras que antes se concebía como un mérito adicional la voluntaria inclusión de una cierta participación pública en el proyecto con la nueva ley se establece un canon eólica que pagan las empresas seleccionadas y que nutre un fondo de compensación destinado a protección medio ambiental.

Entiende que la suspensión de la tramitación acordada por la Administración por resolución de agosto de 2009 es ilegal porque no se daban las condiciones para acordar la suspensión previstas en el art. 72 de la LPA (RCL 1986, 939) que, en todo caso, violaría el acto declarativo de derechos que fue su selección y que solo podía ser cuestionado por vía de recurso o por los procedimientos de revisión de oficio, ya que no que se suspende no es un procedimiento sino unas adjudicaciones efectuadas. Y aunque con la aprobación de la nueva Ley 8/2009 (LG 2009, 426) el concurso quedó anulado, cuando el 30 de diciembre de 2009 se anuló el concurso

hacía dos meses que había vencido el plazo de seis meses establecido para otorgar la autorización por lo que el procedimiento ya habría finalizado y no sería aplicable la Ley 8/2009 (LG 2009, 426) .

Ciertamente la suspensión del procedimiento acordada, no tiene un claro encaje en las previsiones del art. 72 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , en cuanto referido a las medidas provisionales a adoptar para asegurar la eficacia de la resolución que se dicte en dicho procedimiento. Ello, no obstante, la explotación de instalaciones de energía eólica necesita la obtención de autorizaciones administrativas en un sector regulado como es el de la energía eléctrica, (artículos 4 y ss del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo (RCL 2007, 1007 y 1450)) con unos requisitos técnicos y exigencias, -tales como la prevista en el art. 5 de dicha norma "Para la obtención de la autorización de la instalación, será un requisito previo indispensable la obtención de los derechos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes". Por ello, la Administración puede, por razones de interés público, iniciar procedimientos destinados a autorizar las instalaciones que se ajusten a las necesidades públicas y a la planificación energética que se pretende desarrollar. Ahora bien, si como consecuencia del cambio del modelo energético elegido, o en trance de producirse como consecuencia de la tramitación de un nueva regulación, entiende que los procedimientos administrativos iniciados no se ajustan a las nuevas necesidades que surgirán del cambio normativo en tramitación, puede legítimamente, en aras a preservar el interés público subyacente, suspender los procedimientos administrativos en curso con la finalidad de evitar que las adjudicaciones resultantes de este procedimiento entren en contradicción con la nueva normativa legal, evitando que la completa tramitación de dichos procedimientos y el otorgamiento de las autorizaciones conforme a un modelo en trance de superación obligue a la Administración a expropiar los derechos ya adquiridos por los adjudicatarios. En tales circunstancias, y siempre que ese cambio normativo esté justificado por razones de interés público y pueda entrar en contradicción con las adjudicaciones que se obtuviesen conforme a la normativa anterior, es lícito que la Administración suspenda, durante un plazo razonable, la tramitación de dichos procedimientos a la espera de que se apruebe dicha normativa y así convocar un nuevo concurso en el que las nuevas solicitudes se ajusten al nuevo marco normativo aprobado. Y todo ello sin perjuicio de indemnizar al particular de los daños y perjuicios que, caso de existir y acreditarse, se pudieran haber causado por la actuación ya iniciada.

Esta posibilidad ya está contemplada en otras áreas de nuestro ordenamiento jurídico, como es el caso de las licencias en tramitación ante un cambio del Planeamiento urbanístico en trance de aprobación, permitiéndose en estos casos la suspensión de licencias, que tiene como finalidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 noviembre 1988 (RJ 1988, 8634)) <<asegurar la efectividad de un planeamiento futuro, es decir, de una ordenación urbanística que todavía no está en vigor, impidiendo que cuando ésta no ha llegado a aprobarse definitivamente puedan producirse aprovechamientos del suelo que, aun conformes con la ordenación en vigor, vayan a dificultar la realización efectiva del nuevo plan>> (STS, Sala Tercera, Sección 5 del 22 de mayo de 2014 (RJ 2014, 2921) (Recurso: 5863/2011)).

Esta misma justificación concurre en supuestos, como el que nos ocupa, en el que el procedimiento suspendido estaba destinado a obtener autorizaciones

basadas en un modelo que fomentaba la participación del sector público en el capital social del proyecto de las empresas que resultasen autorizadas para instalar parques eólicos generadores de energía eléctrica en Galicia, lo que implicaba la transmisión de acciones o participaciones mediante compromisos de fondos públicos, y la participación en consejos de administración ajenos a la Administración autonómica, en definitiva, ser socio e intervenir en estrategias empresariales privadas. Modelo de cuya legalidad ya dudo el Consejo Consultivo.

Este modelo se cambió por otro radicalmente diferente, aprobado por la Ley 8/2009, de 22 de diciembre (LG 2009, 426) , por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, en el que se prescinde de la participación pública en tales empresas, creándose, sin embargo, un canon eólico, como tributo de naturaleza extrafiscal, que define su hecho imponible como la generación de afecciones e impactos ambientales adversos sobre el medio natural y, por ende, sobre el territorio, a través de la instalación de los bienes afectos a la producción de energía eólica. Y la creación de un Fondo de Compensación Ambiental, que se integrará esencialmente con los recursos derivados del canon eólico, destinado a facilitar la compatibilidad del desarrollo eólico con las actuaciones de reparación del entorno y con la ordenación del territorio, en el que sus principales beneficiarios serán, según afirma la Exposición de Motivos de la Ley, los entes locales cuyo término municipal se encuentre dentro de la línea de delimitación poligonal de un parque eólico.

Se trata, en definitiva, de un nuevo modelo que se separa del anterior y que resulta incompatible con las adjudicaciones que perpetúen en el tiempo un modelo ya superado, de cuya legalidad se duda, y cuya oportunidad y conveniencia para el interés público se cuestiona, aprobándose un nuevo modelo que exige unas nuevas bases y unas nuevas condiciones a las que deben someterse los nuevos adjudicatarios de este tipo de instalaciones.

Queda pues acreditada la concurrencia de razones de interés público y la existencia de un cambio de modelo, en gran medida incompatible con el anterior, que justificaba la suspensión de los procedimientos en curso.

Finalmente, tampoco puede admitirse que cuando se adoptó esta decisión había vencido el plazo de seis meses establecido para otorgar la autorización por lo que el procedimiento ya habría finalizado y no sería aplicable la Ley 8/2009 (LG 2009, 426). Y ello porque cuando se acordó la suspensión, el 7 de agosto de 2009, no había finalizado el procedimiento administrativo ni de forma expresa ni presunta, sin olvidar que a falta de una respuesta expresa de la Administración tan solo implicaba la desestimación presunta de su solicitud.

Se desestima este motivo.”

En aplicación de la transcrita norma y jurisprudencia podría cada Ayuntamiento estudiar la posibilidad de suspender el plazo de resolución de la solicitud de rectificación o de devolución de ingresos indebidos que el contribuyente hubiera presentado, siempre que así lo solicitara el contribuyente expresamente y tras abonar o garantizar la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos que resultara.

Podría considerarse por el Ayuntamiento que la petición de suspensión está

fundamentada en la próxima aportación de otros elementos de juicio necesarios, como la Sentencia que recaiga en el recurso presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Zaragoza, por la que se anuló la liquidación de la plusvalía al considerar que el incremento objeto de tributación es superior al real.

También por el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional dicte cuando resuelva la cuestión de inconstitucionalidad presentada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 22 de Madrid, en la que se considera vulnerados los artículos 14 y 31 de la Constitución en los casos en los que existe incremento de valor de valor del terreno, pero este incremento es inferior al resultante de aplicar la fórmula legal y considera que no corresponde al Juzgados proporcionar una fórmula de valoración diferente a la establecida en la Ley de Haciendas Locales para liquidar este tributo.

De esta forma, una vez se pronuncien los Tribunales, o el Legislativo apruebe la nueva normativa, el Ayuntamiento con fundamento en la doctrina jurisprudencial o en la nueva ley, podría resolver las peticiones de rectificación y de devolución presentadas de acuerdo con la interpretación correcta de la Ley o su nueva normativa, evitando que los contribuyentes tributen con infracción del principio relativo a la capacidad económica establecido en el artículo 31 de la Constitución.

Sexta.- Por otra parte, y para evitar situaciones injustas, correspondería a legislativo retrotraer en el tiempo los efectos de la normativa que apruebe sobre este Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana hasta una fecha en la que todos los ciudadanos que hayan tributado indebidamente en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, puedan recuperar su dinero pues no les correspondía abonar el Impuesto exigido o una cuota tan elevada. Y en este sentido se formula, al mismo tiempo que a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón, Sugerencia a la Federación Aragonesa de Ayuntamientos, Comarcas y Provincias para que dentro de sus competencias inicie actuaciones tendentes a la modificación de la Ley de Haciendas Locales ante la Federación Española de Municipios y Provincias, al ser la materia competencia estatal, con la finalidad de evitar la tributación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de inexistencia de incremento de valor o incremento inferior al objetivamente determinado por la norma vigente.

Séptima.- Dado que es competencia exclusiva del Estado regular el sistema tributario local, según resulta del artículo 133 de la Constitución, y es a quien el Tribunal Constitucional en las Sentencias citadas explícitamente considera le corresponde llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto que permitan arbitrar el modo de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, se remite el presente informe al Defensor del Pueblo para que actúe como estime oportuno.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente **Sugerencia**:

Primero- Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de Zaragoza se proceda:

1º.- A informar a los contribuyentes del criterio o medio de prueba exigido por el Ayuntamiento para acreditar la disminución o decremento del valor del terreno objeto del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

2º. A actuar de oficio en los supuestos en los que indiciariamente observe en la autoliquidación del Impuesto que se presente una minusvalía, con la finalidad de requerir al contribuyente para que subsane y acredite la inexistencia de incremento sujeto a tributación.

3º.- A resolver favorablemente las solicitudes de devolución de ingresos indebidos en los supuestos en los que los contribuyentes hayan acreditado de forma suficiente la inexistencia de hecho imponible al no haber incremento de valor del terreno sujeto a tributación, y en aplicación de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 16 de febrero de 2017 y 11 de mayo de 2017.

4º.- A suspender el plazo para resolver en los casos en los que los contribuyentes así lo soliciten y hayan liquidado y abonado o garantizado la cuota a pagar del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en los supuestos de quedar acreditado por el contribuyente un incremento real menor que el determinado por el artículo 107 de la Ley de Haciendas Locales, y con apoyo, y analógicamente, en lo dispuesto en el artículo 22.1 g) de la Ley 35/2015 de 1 de octubre, el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 2016.

Segundo.- A la Presidencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, para que dentro de sus competencias inicie actuaciones tendentes a la modificación de la Ley de Haciendas Locales ante la Federación Española de Municipios y Provincias, al ser la materia competencia estatal, con la finalidad de evitar la tributación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de inexistencia de plusvalía y de incremento inferior al objetivamente determinado por la norma vigente.

Tercero..-Remítase y sométase a la consideración del Defensor del Pueblo este informe.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 6 de noviembre de 2017
EL JUSTICIA DE ARAGÓN (e.f.)

FERNANDO GARCÍA VICENTE