

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª,
Sentencia de 18 Jul. 2013, rec. 515/2011

Ponente: Gomis Masque, Ramón.

Nº de Sentencia: 805/2013

Nº de RECURSO: 515/2011

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Texto

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

RECURSO ORDINARIO (LEY 1998) 515/2011

Partes: A.P.C.E. C/ AYUNTAMIENTO DE MONTCADA I REIXAC

[SENTENCIA N° 805](#)

Ilmos. Sres. PRESIDENTE

D. RAMÓN GOMIS MASQUÉ

MAGISTRADOS

Dª. PILAR GALINDO MORELL

D. JOSÉ LUÍS GÓMEZ RUIZ

En la ciudad de Barcelona, a dieciocho de julio de dos mil trece.

VISTO POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN PRIMERA), constituida para la resolución de este recurso, ha pronunciado en el nombre del Rey, la siguiente sentencia en el recurso contencioso administrativo núm. 515/2011, interpuesto por la ASOCIACIÓN DE PROMOTORES CONSTRUCTORES Y CONSTRUCTORES DE EDIFICIOS DE BARCELONA Y PRONCIA (ACPE), representada por la Procuradora Dña. MARTA PRADERA RIVERO, contra el AYUNTAMIENTO DE MONTCADA I REIXAC, representado por la Sra. Letrada consistorial Dña. CONCEPCIÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ-DEZCALLAR.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. RAMÓN GOMIS MASQUÉ, quien expresa el parecer de la SALA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Procuradora D. Marta Pradera Rivero, actuando en nombre y representación de ACPE, se interpuso recurso contencioso administrativo contra las Ordenanzas Fiscales aprobadas por el Ayuntamiento de Montcada i Reixac núm. 5, reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), y núm.

2, reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), publicadas ambas en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona de 30 de diciembre de 2010.

SEGUNDO.- Acordada La incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos, en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron, la actora, (1) la anulación de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Montcada i Reixac núm. 4, relativa al IIVTNU, dejando sin efecto el artículo 6 en lo que se refiere a los porcentajes que se fijan para determinar la base imponible del IIVTNU y (2) el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con la improcedencia de determinar la base imponible del IBI y del IIVTNU a través de los coeficientes de actualización contenidos en la leyes de presupuestos 42/2006 (art. 64.Uno), 51/2007 (art. 70.Uno), 2/2008 (art. 72.Uno), 26/2009 (art. 78.Uno), 37/2010 (art. 77.Uno), por resultar contrarios al principio de capacidad económica, y en consecuencia se declare la improcedencia de la actual redacción del artículo 6 de la Ordenanza Fiscal 2 del Ayuntamiento de Montcada i Reixac y del artículo 6 de la Ordenanza Fiscal 4 del mismo Ayuntamiento, que se remiten a las leyes catastrales y presupuestarias para la determinación de la base imponible de los impuestos, mientras que la Administración demandada suplicó la íntegra desestimación del recurso.

TERCERO.- Continuando el proceso su curso por los trámites que aparecen en autos, se señaló día y hora para la votación y fallo, diligencia que tuvo lugar en la fecha fijada.

CUARTO.- En la sustanciación del presente procedimiento se han observado y cumplido las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En apoyo de su pretensiones, la parte recurrente *alega la disociación radical o dualidad entre la tributación exigida y la situación económica efectiva sobre la que se aplica, al basarse las ordenanzas en una realidad tradicional, la producción de incrementos continuados y notables en el valor del suelo que nada tiene que ver con la situación actual, en que durante varios años tal valor ha estado decreciendo sin solución de continuidad.*

Para la demanda, tratándose el IIVTNU de un impuesto potestativo, no pueden los Ayuntamientos exigirle sobre una base imponible irreal y ficticia, pues no hay incremento de valor sino disminución del mismo. Predica que la libertad de los Ayuntamientos en la determinación de la base imponible no sólo debe ceñirse al límite máximo sobre el valor catastral, sino al resto del ordenamiento jurídico, como el principio de confiscatoriedad (si no hay incremento de valor real, no hay hecho imponible) y el principio de capacidad económica (la cuota no podrá igualar nunca la manifestación de renta), que se infringe. En tal sentido, alega que según las estadísticas oficiales que acompaña la demanda, el precio de la vivienda ha bajado entre el segundo trimestre de 2008 y segundo trimestre de 2011 más de un 24,60% y, en cambio, la evolución teórica en el mismo período según la Ley y la Ordenanza del IIVTNU es un aumento del 8,1%. La demanda concluye que procede la eliminación de los porcentajes de la escala previstos en el art. 6 de la Ordenanza núm. 4 para la determinación de la base imponible.

La recurrente pone de manifiesto que la base imponible del IBI es el valor catastral, valor al que también sirve para determinar la base imponible del IIVTNU mediante la aplicación de los referidos porcentajes al mismo, que se "actualiza" ejercicio por ejercicio desde el año 2007 como consecuencia de la remisión del artículo 32 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (LA LEY 356/2004) , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (LA LEY 356/2004) a las Leyes de presupuestos anuales. Denuncia una situación próxima a la confiscatoriedad de la medida que se produce con carácter cuasi automático un aumento del valor catastral de los inmuebles, pese a haberse reducido notablemente en los últimos años el valor efectivo de los inmuebles. Reprocha al legislador el haber omitido la posibilidad de adecuar la evolución de los valores catastrales a la dinámica inmobiliaria de cada zona o del conjunto de España, en lugar de optar por un incremento de valor catastral continuado en ejercicios en los que no se ha producido un incremento del valor de los bienes, sino incluso una reducción, concluyendo que, de nuevo, la base de la ilegalidad de las actualizaciones de valores está en las leyes de presupuestos.

La contestación a la demanda alega que las Ordenanzas impugnadas fueron publicadas definitivamente en el B.O.P. de Barcelona el 30 de diciembre de 2010, por lo que su vigencia se inició a todos los efectos el 1 de enero de 2011, y habiéndose presentado el presente recurso en fecha de 28 de febrero de 2011, es evidente la extemporaneidad de la demanda formulada. Y en cuanto al fondo del asunto aduce que los índices y porcentajes previstos por la Ordenanza reguladora del IIVTNU lo son sobre el valor catastral de la finca vigentes en cada momento y dentro de los límites establecidos por la ley reguladora, y que de manera parecida el IBI se aplica con base en los valores catastrales vigentes en la Ponencia aprobada el año 2005 por la Dirección del Catastro Inmobiliario y que entró en vigor el 1 de junio de 2006.

SEGUNDO.- Con carácter previo ha de resolverse la cuestión de inadmisibilidad presentada en la contestación a la demanda. El artículo 46 de la 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone en su apartado 1 que el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso.

En el presente caso, es un hecho incontrovertido que las disposiciones impugnadas fueron publicadas en el B.O.P de Barcelona el 30 de diciembre de 2010, por lo que el plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativa contra las mismas finalizaría en la fecha del mismo guarismo del segundo mes inmediatamente posterior al de su publicación, el mes de febrero de 2011, pero como este mes no tiene 30 días, el plazo finalizaba el último día del mes de febrero de 2011, el día 28, que es la fecha en que efectivamente se interpuso el presente recurso, por tanto, temporáneamente.

TERCERO.- Análogas cuestiones a las aquí planteadas han sido abordadas por esta Sala en nuestra sentencia núm. 3120/2012, de 22 de marzo, dictada en el recurso núm. 511/2011 (LA LEY 69609/2012) , interpuesto por la misma actora contra las Ordenanzas Fiscales aprobadas por el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat núm. 4, reguladora del IIVTNU, y núm. 1, reguladora del IBI, y reiteradas en otras posteriores como las núm. 478, 505, 553, 848, 900 y 925, todas ellas de 2012. En la primera de dichas sentencias vertíamos las siguientes consideraciones:

"CUARTO: El vigente sistema legal de determinación de la base imponible contenido en el art. 107 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (LA LEY 362/2004) (LHL), parte del supuesto de que en toda transmisión de los terrenos sujetos al Impuesto ha habido un incremento de valor, que se calcula mediante la aplicación de unos porcentajes anuales sobre el valor catastral fijado en el momento del devengo, esto es, de la transmisión. Con este sistema, el legislador de 1988 se limitó a elevar a modelo para todos los Ayuntamientos de España la solución que había adoptado el Ayuntamiento de Madrid por razones de equidad y para hacer frente a la situación resultante de unos valores iniciales muy alejados de la realidad y unos valores finales muy próximos a ella. Y se partió para ello del axioma del continuado incremento de valor de los terrenos, cierto durante décadas, pero que ha quedado dramáticamente en los últimos años, como es notorio, dando lugar a la actual y conocida situación económica y siendo retroalimentado por sus consecuencias.

Desde su implantación en 1988, ha sido objeto de amplia polémica si dicho sistema ha de considerarse como una ficción legal (la impropriamente llamada presunción iuris et de iure) o, por el contrario, se trata de un sistema sólo aplicable cuando el incremento verdaderamente producido es superior al resultante de aquel sistema (sería una presunción iuris tantum, en el sentido de que siempre correspondería al contribuyente probar que el incremento real es inferior).

El art. 107.1 LHL dispone que la base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años, pero se ha sostenido que este precepto legal es una mera declaración de intenciones o un eufemismo amable, pues ha de estarse en todo caso al sistema legal, del que siempre resulta un incremento, quedando reforzada esta interpretación por la eliminación en la Ley 51/2002 (LA LEY 1795/2002) de la referencia al carácter "real" del incremento del valor que se contenía en la redacción originaria del precepto (art. 108.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre , reguladora de las Haciendas Locales).

Sin embargo, *el impuesto grava según el art. 104.1 LHL, el incremento de valor que experimenten los terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o por la constitución o transmisión de cualquiera de los derechos reales que cita la norma.* Por tanto, el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana constituye el primer elemento del hecho imponible, de manera que en la hipótesis de que no existiera tal incremento, no se generará el tributo y ello pese al contenido de las reglas objetivas de cálculo de la cuota del art. 107 LHL, pues al faltar un elemento esencial del hecho imponible, no puede surgir la obligación tributaria. En conclusión, la ausencia objetiva de incremento del valor dará lugar a la no sujeción al impuesto, simplemente como consecuencia de la no realización del hecho imponible, pues la contradicción legal no puede ni debe resolverse a favor del "método de cálculo" y en detrimento de la realidad económica, pues ello supondría desconocer los principios de equidad, justicia y capacidad económica.

Las mismas conclusiones han de aplicarse cuando si ha existido incremento de valor, pero la cuantía de éste es probadamente inferior a la resultante de aplicación de dicho método de cálculo, al infringirse los mismos principios.

Estas conclusiones, ya sostenidas por diversos criterios doctrinales y pronunciamientos jurisprudenciales, han de

considerarse incuestionables en el momento actual, a la vista de la realidad económica citada. De esta forma, de ser la de la ficción jurídica la única interpretación posible del art. 107 LHL, éste habría de considerarse inconstitucional, pero como consecuencia de la obligación de los Jueces y Tribunales, contenida en el art. 5.3 LOPJ (LA LEY 1694/1985), de acomodar la interpretación de las normas a los mandatos constitucionales, ha de entenderse que las reglas del apartado 2 del art. 107 son subsidiarias del principio contenido en el apartado 1 sobre el incremento (antes "real" y ahora "incremento" a secas, lo que no quiere decir que haya de ser irreal o ficticio).

Las consecuencias no pueden ser otras que las siguientes:

1.ª) Cuando se acredite y pruebe que en el caso concreto no ha existido, en términos económicos y reales incremento alguno, no tendrá lugar el presupuesto de hecho fijado por la ley para configurar el tributo (art. 104.1 LHL), y este no podrá exigirse, por más que la aplicación de las reglas del art. 107.2 siempre produzca la existencia de teóricos incrementos.

2.ª) De la misma forma, la base imponible está constituida por el incremento del valor de los terrenos, el cual ha de prevalecer sobre lo que resulte de la aplicación de las reglas del art. 107, que sólo entrarán en juego cuando el primero sea superior. Por tanto, seguirá siendo de aplicación toda la jurisprudencia anterior sobre la prevalencia de los valores reales, pudiendo acudir incluso a la tasación pericial contradictoria, en los casos en los que se pretenda la existencia de un incremento del valor inferior al que resulte de la aplicación del cuadro de porcentajes del art. 107. En esta hipótesis, la base imponible habrá de ser la cuantía de tal incremento probado, sin que sea admisible acudir a fórmulas híbridas o mixtas, que pretendan aplicar parte de las reglas del art. 107 al incremento probado.

Estas conclusiones vienen a aceptarse en la citada contestación a la demanda, en la cual, como ha quedado ya apuntado, se sostiene que *el sistema liquidatorio legal no excluye que el sujeto pasivo pruebe que, en el caso concreto, lleva a resultados apartados de la realidad*. Por otra parte, en relación con el referido antecedente inmediato de la fórmula contenida en el art. 107, la STS de 22 de octubre de 1994 (RJ 1994/ 8205) fue tajante al sostener que tenía carácter subsidiario, en defensas y garantía del contribuyente. Y, por fin, no desvirtúa las anteriores conclusiones el hecho de que el sistema legal sea obligatorio, en todo caso, para los Ayuntamientos que no pueden acudir a datos reales cuando éstos arrojen un resultado superior, pues la Constitución no garantiza a los entes públicos ningún derecho a gravar siempre la capacidad económica real y efectiva, mientras que sí impide que se graven capacidades económicas ficticias de los ciudadanos.

QUINTO.- En el presente caso, es pacífico que la Ordenanza impugnada se atiene estrictamente a las reglas legales contenidas en el art. 107 LHL, lo que implica que su nulidad sólo podría predicarse tras la expulsión del ordenamiento jurídico, previa la pertinente cuestión de inconstitucionalidad, del referido precepto legal, sin que quepa compartir que, dado el carácter potestativo del impuesto, las Ordenanzas locales se aparten de la norma legal a la vista de la realidad económica actual.

Sin embargo, la inconstitucionalidad citada sólo resultaría de una interpretación que condujera a estimar que el precepto establece una ficción legal que permitiera gravar supuestos de inexistencia de incremento de valor o de incrementos en cuantía ficticia en cuanto alejados de los verdaderamente producidos en la realidad. Pero no existe

inconstitucionalidad alguna si, como ha quedado señalado, se interpreta que las normas legales establecen únicamente una presunción iuris tantum, susceptible de quedar desvirtuada, en cada caso concreto, mediante una prueba adecuada y suficiente, en los términos citados, a cargo de los obligados tributarios, y de acuerdo con la previsión del art. 385 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

En consecuencia, *la problemática que queda destacada en la demanda ha de ser necesariamente ventilada en cada caso concreto y no, como se pretende, en el enjuiciamiento de la Ordenanza, disposición de carácter general que se ciñe al contenido de la norma legal y cuya nulidad, limitada incluso a los porcentajes anuales de los ejercicios en los que, en realidad económica, no se han producido incrementos en el valor de los terrenos de naturaleza urbana provocaría distorsiones aplicativas inasumibles.* En suma, *tal problemática será distinta según el caso concreto de que se trate, en particular los años transcurridos desde la anterior transmisión, y al enjuiciar los mismos habrá de resolverse, y no mediante la nulidad de la Ordenanza.* Por fin, no pocas de las consideraciones de la demanda han de calificarse como de lege ferenda, que cualquiera que sea su valor en tal sentido, no pueden dar lugar a la nulidad de la Ordenanza ni al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la norma legal que aquella reproduce.

En su virtud, es obligada la desestimación del recurso en lo que se refiere a la Ordenanza Fiscal núm. 4, reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

SEXTO: *En cuanto a la Ordenanza núm. 1, reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), se interesa en la demanda se plantee por esta Sala la pertinente cuestión de inconstitucionalidad en relación con la improcedencia de determinar la base imponible del IBI y el IIVTNU a través de los coeficientes de actualización contenidos en las leyes de presupuestos 42/2006 (Art. 64.Uno) 51/2007 (Art. 70.Uno), 2/2008 (Art. 72.Uno), 26/2009 (Art. 78.Uno), 37/2010 (Art. 77.Uno), por resultar contrarios al principio de capacidad económica, y en consecuencia se declare la improcedencia de la actual redacción del artículo 6 de la Ordenanza Fiscal 1 del Ayuntamiento de El Prat de Llobregat relativa al IBI y el artículo 6 de la Ordenanza Fiscal 4 del Ayuntamiento de El Prat de Llobretat relativa al IIVTNU, que remiten a las leyes catastrales y presupuestarias para la determinación de la base imponible de los impuestos.*

Esta pretensión se apoya en razonamientos análogos a los ya analizados y la respuesta negativa a la misma ha de ser igualmente análoga. En efecto, la base imponible del IBI está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, determinado conforme a lo dispuesto en las normas reguladores del Catastro Inmobiliario (art. 65 LHL), valor determinado a efectos del IBI que se toma en cuenta a efectos de la determinación de la base imponible propia del impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (art. 107.2 LHL). El valor catastral es el determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario (art. 22 del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (LA LEY 356/2004) , aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (LA LEY 356/2004)), teniendo en cuenta los criterios recogidos en el 23.1 de la misma Ley y las normas técnicas referidas en el art. 23.3, pero añadiendo el art. 23.2 que "El valor catastral de los inmuebles no podrá superar el valor de mercado, entendiéndose por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas, a cuyo efecto se fijará, mediante orden del Ministro de Hacienda, un

coeficiente de referencia al mercado para los bienes de una misma clase". Por fin; el art. 32 de la misma Ley establece que "1. Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada clase de inmuebles. 2. Asimismo, las leyes de presupuestos generales del Estado podrán fijar coeficientes de actualización por grupos de municipios, que se determinarán en función de su dinámica inmobiliaria, de acuerdo con la clasificación de éstos que se establezca reglamentariamente. Estos coeficientes se aplicarán sobre los valores catastrales actualizados conforme al apartado 1".

De lo anterior *resulta la improcedencia de entender contrarias al principio de capacidad económica las actualizaciones den las leyes de presupuestos que se combaten, pues la base imponible del IBI (y su aplicación en el otro impuesto) siempre tendrá como límite el valor de mercado*, entendiéndose por tal el precio más probable por el cual podría venderse, entre partes independientes, un inmueble libre de cargas. Si en su caso concreto se superara tal límite, único supuesto en que cabría entender vulnerado el principio referido, cabría una impugnación específica del mismo.

Pero de ello *no puede resultar la inconstitucionalidad de las leyes que actualizan los valores catastrales por el solo dato que la realidad económica no haya quedado fielmente reflejada en términos estadísticos medios*. Aquí es aun más evidente que no pocas de las consideraciones de la demanda han de calificarse como de lege ferenda, que cualquiera que sea su valor en tal sentido, no pueden dar lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad interesada.

En consecuencia, habrá de desestimarse en su totalidad el presente recurso. En el mismo sentido, con más amplias argumentaciones, nos hemos pronunciado en nuestra sentencia 305/2012, de 21 de marzo de 2012 (LA LEY 86510/2012), desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 432/2010, interpuesto contra las Ordenanzas fiscales del Ayuntamiento de Barcelona por los mismos conceptos tributarios y basado en alegaciones similares".

Los anteriores razonamientos -y los de la sentencia que en ella se cita, en que sosteníamos igual criterio- son plenamente trasladables al presente caso, por lo que en virtud de lo expuesto, por las mismas razones, es obligada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.1 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio (LA LEY 2689/1998), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la desestimación del presente recurso contencioso-administrativo, por encontrarse ajustadas a derecho las disposiciones impugnadas.

CUARTO.- No se aprecian méritos para una especial condena en costas, a tenor de lo previsto en el artículo 139.1 de la misma Ley 29/1998 (LA LEY 2689/1998), en la redacción original aplicable al caso.

FALLAMOS:

Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo número 515/2011, promovido contra las Ordenanzas Fiscales a las que se contrae la presente litis, por hallarse ajustadas a derecho; sin hacer especial condena en costas.

Notifíquese esta sentencia a las partes, y luego que gane firmeza librese certificación de la misma y remítase juntamente con el respectivo expediente administrativo al órgano demandado, quien deberá llevar aquélla a puro y debido efecto, sirviéndose acusar el oportuno recibido.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio literal a los autos principales, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

E/

