



En Jaén a veintiuno de enero de 2022.

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE JAÉN, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén, emite el siguiente

D I C T A M E N

I.-ANTECEDENTES

I.1 El pasado treinta de diciembre de 2021, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén, escrito del Sr. Jefe de Gestión Tributaria del Excmo. Ayuntamiento de Jaén, dando cuenta del acuerdo alcanzado en la Comisión Informativa de Hacienda por el que se solicitaba *“Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.1.c de los Estatutos del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén, adjunto remito la Propuesta sobre modificación de la Ordenanza Fiscal del IIVTNU firmada electrónicamente por la Tte. de Alcalde Delegada del Área de Hacienda, así como el Informe Jurídico de fecha 29/12/2021, firmado electrónicamente por el Jefe de Sección de Gestión Tributaria, la Tesorera Municipal y el Secretario General, sobre la legalidad de la modificación propuesta, a los efectos de la emisión del dictamen perceptivo y no vinculante sobre la modificación de la referida Ordenanza Fiscal.”.*



I.2.- A la vista de tal solicitud, El Presidente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén, en uso de las facultades estatutariamente adscribió la realización de la propuesta de Dictamen a Comisión de Trabajo de Presupuestos y Fiscalidad, estableciéndose en dicho traslado el calendario de elaboración y aprobación por este Organismo Consultivo del Dictamen interesado; Dictamen que se elabora por el trámite ordinario.

I.3.- Al amparo de lo establecido en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, se procedió en sesión de la Comisión de Presupuestos y Fiscalidad, celebrada el trece de enero, a nombrar ponente de la Propuesta del Informe a Don Luis Alberto García Fernández, Secretario General del Consejo, actuando como Presidente de la Comisión, don Mario Azañón Rubio, en las reuniones que, como debates previos, se han celebrado los días trece y diecinueve de enero, por la Comisión de Presupuestos y Fiscalidad. Acordándose en ésta última el Texto a elevar a la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén, quién actúa en el presente supuesto por delegación de facultades, para su debate y aprobación en su sesión del día de la fecha.

I.4.- La Comisión encargada de elaborar el presente Dictamen, ha estado compuesta por los Sres./as Consejeros/as: Por CC.OO, Silvia de la Torre García; por U.G.T, Doña Capilla Vega Sabariego; por la C.E.J, Don Mario Azañón Rubio y don Juan Manuel López



Sagastizábal; por la Universidad de Jaén doña María Luisa Grande Gascón y Don Julio Terrados Cepeda; por el Grupo de Expertos, don José García Roa y Don Francisco López Mejías.

I.5.- Entre las funciones que el Estatuto del Consejo Económico y Social, atribuye al mismo, se encuentra en su artículo 4, la de “Emitir informes o dictámenes con carácter previo, preceptivo y no vinculante sobre las materias siguientes..... Ordenanzas Fiscales”.

En el ámbito de esas funciones EL PLENO del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén ha aprobado por unanimidad el siguiente DICTAMEN

II.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Debemos recordar que la Ordenanza Fiscal General reguladora del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana fue dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria del Ayuntamiento establecida en el art. 106.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, y en desarrollo de lo establecido en el artículo 15 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, de la legislación tributaria del Estado y de las demás normas concordantes.



Su contenido, como su propio nombre indica, se extiende a las normas fiscales generales de gestión, recaudación e inspección del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que, a todos los efectos, se consideran parte integrante de las Ordenanzas Fiscales reguladoras de todos los tributos que constituyen el régimen fiscal del Municipio, sin perjuicio de la aplicación de la Ley General Tributaria y demás normas concordantes.

En el supuesto sometido a nuestro análisis, la modificación que se propone tiene como finalidad, tal y como se argumenta en la propia exposición de motivos de la propuesta presentada por la Jefatura de Sección de Gestión Tributaria en *“la necesidad de adecuar la Ordenanza Fiscal a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre de 2021, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.”*

En consecuencia, debemos acudir al contenido del Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre de 2021, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para conocer el alcance y finalidad de la novación de la Ordenanza, dado que, como ulteriormente desarrollaremos, las modificaciones operadas se limitan a la transposición



normativa del citado Real Decreto, el cual, en su exposición de motivos establece la siguiente justificación:

La reciente Sentencia 182/2021, de fecha 26 de octubre de 2021, ha venido a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 del mencionado texto refundido, dejando un vacío normativo sobre la determinación de la base imponible que impide la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo local y, por tanto, su exigibilidad.

El Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia que «el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica, y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (artículo 31.1 CE)».

Pues bien, este real decreto-ley tiene por objeto dar respuesta al mandato del Alto Tribunal de llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto como consecuencia de la última de las sentencias referidas, así como integrar la doctrina contenida en las otras dos sentencias, al objeto de dar unidad a la normativa del impuesto y cumplir con el principio de capacidad económica.

Así, con el fin de dar cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional contenido en su Sentencia 59/2017 de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos, se introduce un nuevo supuesto de no sujeción para los casos en que se constate, a instancia del interesado, que no se ha producido un incremento de valor.

Y, con la finalidad de atender al mandato expresado en las otras dos sentencias, por un lado, se mejora técnicamente la determinación de la base imponible para que refleje en todo momento la realidad del mercado inmobiliario, reconociéndose la posibilidad de que los ayuntamientos corrijan a la baja los valores catastrales del suelo en función de su grado de actualización, y sustituyéndose los anteriormente vigentes porcentajes anuales aplicables sobre el valor del terreno para la determinación de la base imponible del impuesto por unos coeficientes máximos establecidos en función del número de años transcurridos desde la adquisición del terreno, que serán actualizados anualmente, mediante norma con rango legal, teniendo en cuenta la evolución de los precios de las compraventas realizadas. Dicha actualización podrá llevarse a cabo mediante las leyes de presupuestos generales del Estado.

Además, se introduce una regla de salvaguarda con la finalidad de evitar que la tributación por este impuesto pudiera en algún caso resultar



contraria al principio de capacidad económica, permitiendo, a instancia del sujeto pasivo, acomodar la carga tributaria al incremento de valor efectivamente obtenido.

El Tribunal Constitucional señala en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 182/2021 que «para que este método estimativo de la base imponible sea constitucionalmente legítimo por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa, debe (i) bien no erigirse en método único de determinación de la base imponible, permitiéndose legalmente las estimaciones directas del incremento de valor, (ii) bien gravar incrementos medios o presuntos (potenciales); esto es, aquellos que previsiblemente o "presumiblemente se produce(n) con el paso del tiempo en todo terreno de naturaleza urbana" (SSTC 26/2017, FJ 3; 3712017, FJ 3; 59/2017, FJ 3; 72/2017, FJ 3, y 126/2019, FJ 3)».

Con los cambios que introduce este real decreto-ley, el sistema objetivo de determinación de la base imponible del impuesto se convierte en un sistema optativo, que solo resultará de aplicación en aquellos casos en los que el sujeto pasivo no haga uso del derecho expuesto anteriormente. Así, se da cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional de que el método objetivo de determinación de la base imponible no sea el único método admitido legalmente, permitiendo las estimaciones directas del incremento de valor en aquellos casos en que así lo solicite el obligado tributario.

En definitiva, con esta reforma se busca adecuar la base imponible del impuesto a la capacidad económica efectiva del contribuyente, permitiendo su contribución al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con aquella.

Como consecuencia de lo anterior, también van a ser gravadas las plusvalías generadas en menos de un año, es decir, aquellas que se producen cuando entre la fecha de adquisición y la de transmisión ha transcurrido menos de un año, que precisamente son las que pueden tener un carácter más especulativo, corrigiéndose así una deficiencia del sistema de determinación de la base imponible regulado en la normativa anterior.

Por último, y como consecuencia de la introducción del supuesto de no sujeción para los casos de inexistencia de incremento de valor y de la regla para evitar la tributación por una plusvalía superior a la obtenida, se establece que los ayuntamientos puedan efectuar las correspondientes comprobaciones.



III.- ANÁLISIS GENERAL

Expuestos los antecedentes legislativos inmediatos, el objetivo del presente dictamen, no es otro que glosar el contenido del Texto sometidos a Dictamen y, en particular, dicho objetivo, al igual que en Dictámenes anteriores, es analizar si, las prerrogativas que el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales,

La Hacienda de los Municipios estará constituida por los recursos enumerados en el artículo 2 de la Ley de 39/1988, en los términos y con las especialidades que se recogen en el Título II de la aludida Ley, bajo el rúbrica *Recursos de los municipios*, que engloba los Tributos propios descritos en el Capítulo II, dividido en tres secciones bajo la rúbrica de *Tasas, Contribuciones Especiales, Impuestos*, respectivamente, con independencia de la participación en los Tributos del Estado y los *precios públicos*.

A nivel general, en primer lugar, y aún cuando resulta obvio, debemos resaltar, que el artículo 15 de la Ley 39/1988, establece y consagra la potestad legislativa de los Ayuntamientos para acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, así como para aprobar las correspondientes Ordenanzas Fiscales reguladoras de los mismos, de ahí, que debamos sentar la competencia del Excmo. Ayuntamiento para la modificación propuesta.



IV.- ANÁLISIS PARTICULAR

Sentada la competencia del Excmo. Ayuntamiento para instar el presente expediente de modificación de la Ordenanza glosada, así como el alcance de dicha modificación, el alcance de la misma afecta a los siguientes artículos:

“Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

Incluir el punto nº 5 en el artículo 2, con la siguiente redacción:

“5. No se producirá la sujeción al impuesto en las transmisiones de terrenos respecto de los cuales se constate la inexistencia de incremento de valor por diferencia entre los valores de dichos terrenos en las fechas de transmisión y adquisición.

Para ello, el interesado en acreditar la inexistencia de incremento de valor deberá declarar la transmisión, así como aportar los títulos que documenten la transmisión y la adquisición, entendiéndose por interesados, a estos efectos, las personas o entidades a que se refiere el artículo 106 del TRLRHL.

Para constatar la inexistencia de incremento de valor, como valor de transmisión o de adquisición del terreno se tomará en cada caso el mayor de los siguientes valores, sin que a estos efectos puedan computarse los gastos o tributos que graven dichas operaciones: el que conste en el título que documente la operación o el comprobado, en su caso, por la Administración tributaria.

Cuando se trate de la transmisión de un inmueble en el que haya suelo y construcción, se tomará como valor del suelo a estos efectos el que resulte de aplicar la proporción que represente en la fecha de devengo del impuesto el valor catastral del terreno respecto del valor catastral total y esta proporción se aplicará tanto al valor de transmisión como, en su caso, al de adquisición.

Si la adquisición o la transmisión hubiera sido a título lucrativo se aplicarán las reglas de los párrafos anteriores tomando, en su caso, por el primero de los dos valores a comparar señalados anteriormente, el declarado en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.



En la posterior transmisión de los inmuebles a los que se refiere este apartado, para el cómputo del número de años a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento de valor de los terrenos, no se tendrá en cuenta el periodo anterior a su adquisición. Lo dispuesto en este párrafo no será de aplicación en los supuestos de aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles que resulten no sujetas en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo o en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades."

Sustituir el texto del artículo 6, que regula la base imponible, por la siguiente redacción:

"1. 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 periodo máximo de veinte años, y se determinará, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, multiplicando el valor del terreno en el momento del devengo por el coeficiente que corresponda al periodo de generación conforme a lo previsto en el apartado 4.

2. El periodo de generación del incremento de valor será el número de años a lo largo de los cuales se haya puesto de manifiesto dicho incremento.

En los supuestos de no sujeción, salvo que por ley se indique otra cosa, para el cálculo del periodo de generación del incremento de valor puesto de manifiesto en una posterior transmisión del terreno, se tomará como fecha de adquisición, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, aquella en la que se produjo el anterior devengo del impuesto.

3. En el cómputo del número de años transcurridos se tomarán años completos, es decir, sin tener en cuenta las fracciones de año. En el caso de que el periodo de generación sea inferior a un año, se prorrateará el coeficiente anual teniendo en cuenta el número de meses completos, es decir, sin tener en cuenta las fracciones de mes.

4. El coeficiente a aplicar sobre el valor del terreno en el momento del devengo, será el que corresponda de los regulados en el artículo 107 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales, según el periodo de generación del incremento de valor, actualizado mediante norma con rango legal o mediante las leyes de presupuestos generales del Estado.

5. Cuando, a instancia del sujeto pasivo, conforme al procedimiento establecido en esta Ordenanza, se constate que el importe del incremento de valor es inferior al importe de la base imponible determinada con arreglo a lo



dispuesto en los apartados anteriores de este artículo, se tomará como base imponible el importe de dicho incremento de valor.”

Sustituir el texto del artículo 8, que regula el valor de los terrenos, por la siguiente redacción:

“1. El valor del terreno en el momento del devengo resultará de lo establecido en las siguientes reglas:

a) En las transmisiones de terrenos, el valor de estos en el momento del devengo será el que tengan determinado en dicho momento a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

b) No obstante, cuando dicho valor sea consecuencia de una ponencia de valores que no refleje modificaciones de planeamiento aprobadas con posterioridad a la aprobación de la citada ponencia, se podrá liquidar provisionalmente este impuesto con arreglo a aquel. En estos casos, en la liquidación definitiva se aplicará el valor de los terrenos una vez se haya obtenido conforme a los procedimientos de valoración colectiva que se instruyan, referido a la fecha del devengo. Cuando esta fecha no coincida con la de efectividad de los nuevos valores catastrales, estos se corregirán aplicando los coeficientes de actualización que correspondan, establecidos al efecto en las leyes de presupuestos generales del Estado.

c) Cuando el terreno, aun siendo de naturaleza urbana o integrado en un bien inmueble de características especiales, en el momento del devengo del impuesto, no tenga determinado valor catastral en dicho momento, el ayuntamiento podrá practicar la liquidación cuando el referido valor catastral sea determinado, refiriendo dicho valor al momento del devengo.

2. En las transmisiones de partes indivisas de terrenos o edificios, su valor será proporcional a la porción o cuota transmitida.”

Sustituir el texto del artículo 9, que regula la constitución y transmisión de derechos reales de goce, por la siguiente redacción:

“En la constitución y transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio, los porcentajes anuales se aplicarán sobre la parte del valor del terreno que represente, respecto de aquel, el valor de los referidos derechos calculado mediante la aplicación de las normas fijadas a efectos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.”



Sustituir el texto del artículo 10, que regula el derecho a elevar o construir bajo el suelo, por la siguiente redacción:

“En la constitución o transmisión del derecho a elevar una o más plantas sobre un edificio o terreno, o del derecho de realizar la construcción bajo suelo sin implicar la existencia de un derecho real de superficie, los porcentajes anuales se aplicarán sobre la parte del valor del terreno que represente, respecto de aquel, el módulo de proporcionalidad fijado en la escritura de transmisión o, en su defecto, el que resulte de establecer la proporción entre la superficie o volumen de las plantas a construir en vuelo o subsuelo y la total superficie o volumen edificados una vez construidas aquellas.”

Suprimir el artículo 12.

Sustituir el texto del punto 3 del artículo 17, que regula la gestión del impuesto, por la siguiente redacción:

“3.- A la declaración se acompañarán los documentos en el que consten los actos o contratos que originan la imposición, así como los documentos que acrediten la inexistencia de incremento de valor, o que el importe del incremento de valor es inferior al importe de la base imponible calculada conforme a lo dispuesto en el punto 4 del artículo 6 de esta Ordenanza.”

2º De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el presente Acuerdo Provisional, se expondrán al público en el Tablón de Anuncios de este Ayuntamiento durante el plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la fecha de publicación del anuncio de exposición en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén y en un diario de los de mayor difusión de la provincia, a fin de que los interesados puedan examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.”

Reproducida la propuesta, debemos adelantar que su contenido y alcance son miméticas reproducciones de los siguientes artículos del Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre de 2021, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.



ORDENANZA	REAL DECRETO 26/2021 (ART. REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004)
Art. 6	Art 107.1, 4 y 5
Art. 8	Art. 107.2.a)
Art. 9	Art. 107.2.b)
Art. 10	Art. 107.2.c)
Art. 12 (supresión)	
Art.17.3	No regulado
No regulado	107.3

Tal y como hemos indicado, las modificaciones propuestas para su introducción en la Ordenanza, son miméticas reproducciones de los artículos del Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre de 2021, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, excepción de la modificación del artículo 107.3 del Real Decreto Legislativo 2/2004, precisamente regulador de la potestativa posibilidad de los Ayuntamientos, a través de las Ordenanzas Fiscales, de establecer una reducción, cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, al sentar dicho precepto:

“3. Los ayuntamientos podrán establecer una reducción cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general. En ese caso, se tomará como valor del terreno, o de la parte de ete que corresponda según las reglas contenidas en el apartado anterior, el importe que resulte de aplicar a los nuevos valores catastrales dicha reducción durante el período de tiempo y porcentajes máximos siguientes:



a) La reducción, en su caso, se aplicará, como máximo, respecto de cada uno de los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores catastrales.

b) La reducción tendrá como porcentaje máximo el 60 por ciento. Los ayuntamientos podrán fijar un tipo de reducción distinto para cada año de aplicación de la reducción.

La reducción prevista en este apartado no será de aplicación a los supuestos en los que los valores catastrales resultantes del procedimiento de valoración colectiva a que aquel se refiere sean inferiores a los hasta entonces vigentes.

El valor catastral reducido en ningún caso podrá ser inferior al valor catastral del terreno antes del procedimiento de valoración colectiva.

La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de la reducción se establecerá en la ordenanza fiscal."

V.- CONCLUSIONES

V.I.- El Consejo Económico y Social a la vista de lo expuesto, sin perjuicio de las observaciones puntuales señaladas respecto al articulado en el cuerpo del presente Dictamen, considera ajustado a derecho el Texto del borrador de la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, efectuado por los Servicios Técnicos de la Concejalía competente , en la medida que en su articulado se ha realizado una correcta transposición de las previsiones que tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en desarrollo de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, así como la Legislación que anteriormente



describíamos, concretamente el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre de 2021, por el que se adapta el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que, como Textos de rango jerárquico superior, han sido recogidos fiel y correctamente en ésta Ordenanza.

V.II.- El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Jaén, solicita la modificación del artículo sexto de la Ordenanza, relativo a la base imponible, donde se incluya la potestad prevista en el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre de 2021, en lo concerniente a la posibilidad de establecer una reducción de dicha base, cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general.

En definitiva, desde un punto de vista social, abogamos por la introducción en la Ordenanza de la reducción indicada, de cara a evitar que, futuras revisiones alcistas de los valores catastrales, vulgarmente conocidas como “catastrazos” ajenas a la competencia municipal, repercutan negativamente en los/as ciudadanos/as de Jaén en forma de incrementos desmesurados de la cuota resultante a abonar por éstos.

Vº. Bº. El Presidente.

El Secretario General

Manuel A. Carcelén Barba.

Luís A. García Fernández.



Consejo Económico y Social
de la ciudad de Jaén

Dictamen 2/ 2022 sobre la Revisión de
Modificación de la Ordenanza Fiscal
Reguladora del Impuesto Sobre el
Incremento del Valor de los Terrenos
de Naturaleza Urbana