

D. SANTIAGO PALAZÓN VALENTÍN, mayor de edad, provisto de D.N.I. n.º 17.706.959-H, Abogado colegiado n.º 1.897 del R.E.I.C.A.Z., con domicilio a efectos de notificaciones en Gran Vía n.º 3, Principal Derecha (50006 - Zaragoza), ante V.E. comparece respetuosamente y como mejor proceda en Derecho, DICE:

Que en fecha 30 de octubre de 2013 ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza (BOPZ n.º 250) anuncio del acuerdo adoptado por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, en fecha 28 de octubre de 2013, por el que se aprueba provisionalmente la modificación de la Ordenanza Fiscal n.º 9, reguladora del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. (Ref. **0239620/2013**).

Que por medio del presente escrito, en debida forma y dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación del citado anuncio, vengo a realizar, en relación a dicha Ordenanza Fiscal, las siguientes

GOBIERNO DE ARAGON  
REGISTRO GENERAL • 1.ª Independencia, 32

#### ALEGACIONES

28 NOV. 2013

HORA 13:33

ENTRADA n.º

**PRIMERA.-** El Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana tiene por objeto gravar el experimentado por dicho tipo de terrenos durante el período de tenencia del que ha disfrutado su titular hasta que dicho titular lo transmite, tal como establece el artículo 104 del Real Decreto Legislativo n.º 2/2004, de 5 de marzo, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyo apartado 1 establece: *“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.”*

El artículo 107 de la referida Ley establece que la base imponible del 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 20 años, debiendo tenerse en cuenta, a efectos de la determinación de la base imponible, el valor del terreno en el momento del devengo, el cual, en caso de transmisión, será el que tenga determinado en dicho momento a efectos del Impuesto de Bienes

Inmuebles, sobre el cual se aplicará el porcentaje anual que determine cada Ayuntamiento, sin que pueda exceder de un 3% en un período de 20 años, de tal manera que el porcentaje a aplicar sobre el valor del terreno en el momento del devengo será el resultante de multiplicar el porcentaje anual aplicable a cada caso concreto por el número de años a lo largo de los cuales se haya puesto de manifiesto el incremento del valor. Finalmente, el artículo 108 de la referida norma establece que el tipo de gravamen del impuesto será el fijado por cada Ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 30%.

Establecidos legalmente los parámetros de cálculo del Impuesto, la Ordenanza Fiscal General Tributaria n.º 1 del Ayuntamiento de Zaragoza, tal como indica en su artículo 1, contiene, en desarrollo de la Ley General Tributaria, las normas de gestión, inspección y recaudación tributarias que a todos los efectos se consideran parte integrante de las Ordenanzas reguladoras de todos los tributos que constituyen el régimen fiscal de este Municipio.

En el artículo 4 establece que las normas tributarias se interpretarán con arreglo a los criterios admitidos en Derecho y que los términos aplicados en las Ordenanzas se interpretarán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda.

En el artículo 6 establece: *"la ordenación de los tributos ha de basarse en la capacidad económica de las personas llamadas a satisfacerlos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad"*.

En su artículo 29 dispone: *"La obligación tributaria principal y la obligación de realizar pagos a cuenta se determinarán a partir de las bases tributarias, los tipos de gravamen y los demás elementos previstos en el capítulo III del Título II de la Ley General Tributaria según disponga la Ley y las Ordenanzas de cada tributo"*.

**SEGUNDA.-** La Ordenanza Fiscal n.º 9 reguladora del impuesto transcribe sustancialmente los parámetros que la Ley determina que han de ser tenidos en cuenta para el cálculo de la cuota tributaria del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

No obstante, la fórmula de cálculo que resulta de los impresos de autoliquidación de dicho impuesto (*autoliquidación que puede ser comprobada por la Administración por cualquiera de los medios establecidos en el art. 57 de la Ley*

*General Tributaria*, tal como determina el artículo 25 de la Ordenanza) usa erróneamente dichos parámetros, de forma que su resultado es el incremento de valor que experimentará el inmueble en los años venideros y no en los años transcurridos desde que se adquirió. Es decir, que aplica un tipo de interés y no un tipo de descuento, que es lo querido por la Ley.

Y ello, porque, determinando la Ley que el valor del que ha de partirse para efectuar el cálculo es el valor del terreno en el momento del devengo o Valor Final, la fórmula que se aplica es la que correspondería a un cálculo cuya base de partida fuese el Valor Inicial del terreno. Así, la fórmula que se viene utilizando para el cálculo del gravamen multiplica el valor final por el número de años transcurridos desde la anterior transmisión y por el coeficiente (Plusvalía = VF x Años x Coeficiente), cuando debería multiplicar dicho Valor Final por una fracción cuyo numerador (dividendo) sea el producto entre Años transcurridos y coeficiente y cuyo denominador (divisor) sea el resultado de sumar 1 a dicho producto (Plusvalía = VF x (N.º Años x Coeficiente) / 1 + (N.º Años x Coeficiente)).

Se puede comprobar con un ejemplo real de un inmueble adquirido en julio del año 2010, cuando el valor del suelo ascendía a 17.602,42 Euros y vendido por su adquirente en julio de 2013, cuando el valor del suelo ascendía a 48.722,11 Euros, habiendo transcurrido por lo tanto 3 años entre la adquisición y la enajenación y siendo de aplicación un coeficiente del 3,7%.

a) El cálculo que se viene realizando es el siguiente:

$$\text{Plusvalía} = 48.722,11 \text{ (VF)} \times 3 \text{ (Años)} \times 3,70\% \text{ (Coeficiente)} = 5.408,15 \text{ Euros.}$$

$$30\% = \underline{1.622,44 \text{ Euros.}}$$

b) Sin embargo, de aplicarse la fórmula correcta, el cálculo daría el siguiente resultado:

$$48.722,11 \text{ (VF)} \times \frac{(3 \times 3,70\%)}{1 + (3 \times 3,70\%)} = 4.384,98 \text{ Euros.}$$

$$30\% = \underline{1.315,49 \text{ Euros.}}$$

**TERCERA.-** Como resulta evidente, la diferencia entre el resultado que se alcanza utilizando la errónea fórmula (de cálculo de tipo de interés) contenida en los impresos de autoliquidación, con respecto al que se alcanza utilizando la fórmula

correcta (la de cálculo de un tipo de descuento) es tan notoria que permite calificar de confiscatorio el tributo tal como se está calculando a través de los referidos impresos de autoliquidación, cuyo defecto, como también hemos explicado a través de los ejemplos expuestos en la alegación anterior, radica en que su diseño sólo es apto para realizar un cálculo que parta del Valor inicial o de adquisición del terreno, pero no para efectuarlo si, como la Ley establece, ha de partirse del Valor final de dicho terreno.

Este defecto comenzó a producirse, en lo que a la Ordenanza Fiscal zaragozana se refiere, a partir del año 1990, en el que entró en vigor la Ley de Haciendas Locales, ya que en ese año se modificó el sistema de determinación de la base imponible del impuesto, que anteriormente era el de atribución de índices unitarios de valoración, siendo sustituido dicho sistema por otro basado en el valor catastral del suelo. En consecuencia, el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza lleva más de veinte años percibiendo de los ciudadanos un exceso de ingresos en concepto de Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, cuya cifra total resulta exorbitante, siendo de todo punto inaplazable introducir en la Ordenanza las precisiones y determinaciones necesarias para poner fin a esta vulneración de las determinaciones constitucionales y legales en materia impositiva, asumiendo las consecuencias no menores que ello conllevará en cuanto a la elaboración de los presupuestos municipales.

Ha de señalarse que no es éste un problema atribuible exclusivamente al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza. Así la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha confirmó por Sentencia de 17 de abril de 2012 la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cuenca en fecha 21 de septiembre de 2010, en Procedimiento Ordinario n.º 37/2012, en el que, entre otros extremos se impugnaba la fórmula de cálculo de este impuesto utilizada por el Ayuntamiento de dicha ciudad. Decía la Sentencia dictada en primera instancia:

*“Por lo que se refiere al otro motivo de impugnación, la fórmula de cálculo, en este aspecto sí que hay que dar la razón a la parte actora, por cuanto la misma, en base a los informes matemáticos que acompaña con sus escritos de recursos de reposición presentados en vía administrativa, sí que ofrece argumentos lógicos y coherentes para entender que la fórmula aplicada por el mismo, y que ha determinado el resultado de la Autoliquidación practicada por el recurrente, tal como el mismo refiere en su escrito de demanda, esto es,  $Plusvalía = Valor Final \times (n.º \text{ de años } x$*

*coeficiente de incremento) / (1 + n.º de años x coeficiente de incremento), se ofrece como correcta, en base a las explicaciones contenidas en el escrito de demanda, a los efectos de gravar de manera correcta la plusvalía generada durante el período de tenencia del bien, tal como se aplica gráficamente en dicho escrito de demanda, partiendo de un valor de suelo de 100 euros, y las diferencias de aplicar una u otra fórmula; 54 de aplicar la fórmula del Ayuntamiento; 35,06 de aplicar la fórmula de la parte actora, pues de aplicar la fórmula del Ayuntamiento, lo que se estaría calculando sería el incremento de valor del suelo en años sucesivos y no en años pasados, al aplicar el incremento sobre el valor final, el de devengo, y desde esta perspectiva, por tanto, aplicando dicha fórmula a su resultado habrá que estar, declarando nula la liquidación complementaria practicada y por tanto, la resolución impugnada”.*

Además, el notorio exceso de cuota tributaria al que conduce la errónea fórmula de cálculo contenida en los formularios de autoliquidación no es el único problema al que habrá de hacerse frente, pues la Ordenanza, en su redacción actual, no discrimina el caso de un terreno que en el momento de su adquisición fuese no urbanizable y que se haya convertido en urbano pocos años antes de la transmisión que diese origen al devengo del impuesto. En tal caso, con el sistema de cálculo que se utiliza el sujeto pasivo tiene que abonar el incremento de valor del terreno como si hubiera sido urbano desde su anterior adquisición.

**CUARTA.-** Todo ello debe conducir necesariamente a la adición de precisiones en la Ordenanza reguladora del impuesto, la cual debe establecer que, siendo el objeto de la Ley y de la Ordenanza el gravamen sobre el incremento de valor experimentado por los terrenos de naturaleza urbana, **la determinación de la base imponible se realizará mediante una fórmula matemática que atienda realmente al periodo comprendido entre la adquisición del terreno y su transmisión.**

Asimismo, la Ordenanza debe incorporar regulación de la determinación del impuesto en supuestos en los que el terreno cuya transmisión dé lugar al devengo no haya gozado de naturaleza urbana durante todo el período de tenencia del mismo por su transmitente.

Tales adiciones son inaplazables, toda vez que las actuales carencias de la Ordenanza, junto con la utilización de una fórmula de cálculo de interés y no de descuento en los impresos de cálculo del gravamen, están dando lugar a la vulneración del mandato constitucional contenido en el artículo 31 de la Norma

Fundamental, así como al sentido y espíritu de la Ley General Tributaria y de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, amén de a una inseguridad jurídica igualmente proscrita por la Constitución Española.

Así, el artículo 9.3 de la CE establece: *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”*

El artículo 31 de la misma Norma, determina: *“1. 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. 3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.*

El artículo 103 CE dispone: *“1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.*

La Ley General Tributaria, en su artículo 3 dispone: *“1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad”. 2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios”.*

Y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales dispone en su artículo 12.: *“1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. 2. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la*

normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa".

Y la propia Ordenanza Fiscal General n.º 1 del Ayuntamiento de Zaragoza recoge estos principios y mandatos a los que ha de sujetarse la Administración Local en la regulación y concreta determinación del cálculo de los tributos.

Por ello, tales principios y mandatos no pueden continuar siendo incumplidos y vulnerados a través de una defectuosa realización del cálculo de la base tributaria y de la aplicación de idéntico cálculo a situaciones objetivamente distintas, con el resultado, en ambos casos, de incursión en la confiscatoriedad y de la percepción de ingresos indebidos de forma continuada en el tiempo.

**QUINTA.-** Es posible que se aduzca por parte del Sr. Vice-Alcalde que la información pública a que se ha sometido la modificación de las Ordenanzas Fiscales del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza no ampara la presentación por los ciudadanos de reclamación o sugerencia que exceda del ámbito de la modificación propiamente dicha. Si este argumento fuere efectivamente esgrimido, habría de contestarse con el conocido aforismo latino *"ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus"*, invitando a revisar el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, el cual establece que los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.

De hecho, el artículo 26 de la Ordenanza Fiscal n.º 9 establece que los sujetos pasivos podrán instar a la Administración Municipal su conformidad con la autoliquidación practicada o su rectificación y restitución, en su caso, de lo indebidamente ingresado, indicando que *"transcurridos tres meses desde la presentación de su solicitud sin que la Administración tributaria notifique su decisión, el obligado tributario podrá esperar la resolución expresa de su petición o, sin esperar a denunciar la mora, considerar desestimada aquélla al efecto de deducir, frente a esta resolución presunta, recurso de reposición"*. La referencia a la "denuncia de mora"

resulta, si se nos permite la expresión, más antigua que la humedad, teniendo en cuenta que esta figura desapareció de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley 30/1992) con la modificación que en la misma introdujo la Ley 4/1999, por lo que resulta procedente eliminar esta referencia de la Ordenanza Fiscal.

Además, el artículo 186 de la Ordenanza Fiscal General, incardinado en el capítulo "Procedimientos especiales de revisión" como lo es el de devolución de ingresos indebidos, establece que el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de un ingreso indebidamente efectuado en la Hacienda Municipal con ocasión del pago de las deudas tributarias, se realizará conforme a lo establecido en el Reglamento de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión. El citado Reglamento, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, determina en su artículo 19 que en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el interesado podrá entender desestimada su petición por silencio administrativo, *transcurrido el plazo máximo de seis meses sin haberse notificado la resolución expresa*. Igualmente la Ordenanza Fiscal General n.º 1 establece en el artículo 70 que la notificación de la resolución expresa de todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos deberá realizarse en el plazo máximo que fije la normativa reguladora del correspondiente procedimiento, *sin que pueda exceder de seis meses*. En consecuencia, la referencia al plazo de tres meses contenida en el artículo 26 de la Ordenanza Fiscal n.º 9 se manifiesta más antigua que el hilo negro, lo que implica su necesaria modificación.

Esta propuesta de corrección de referencias anticuadas a plazos y procedimientos, es manifestación de colaboración de los ciudadanos con la Administración a fin de evitar que la regulación de desarrollo de la normativa tributaria incumpla dicha normativa.

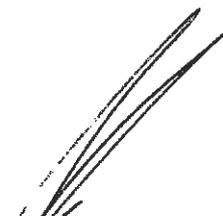
Pueden y deben señalarse estas cuestiones de relevancia para la debida tramitación de los procedimientos tributarios haciendo uso de la oportunidad que para ello brinda el período de información pública de las Ordenanzas Fiscales Municipales para 2014, lo mismo que pueden y deben señalarse los graves errores en que viene incurriendo desde hace más de dos décadas la determinación de la base imponible tributaria del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, a fin de que se corrijan mediante la introducción de las precisiones a que nos hemos referido en el presente escrito.

Por lo expuesto,

A V.E. SUPLIICO: que teniendo por presentado este escrito en debida forma, se digne admitirlo y tener por formuladas alegaciones a la aprobación provisional de la Ordenanza Fiscal n.º 9, en solicitud de adición a su texto, de las determinaciones precisas para que el cálculo del impuesto grave efectivamente el incremento de valor acaecido y no el futuro, así como de la regulación más detallada que exigen los supuestos en los que el terreno transmitido no haya tenido naturaleza urbana durante todo el período al que se refiere el cálculo de la base imponible. Y asimismo, que se proceda a la corrección de referencias a institutos jurídicos ya desaparecidos del ordenamiento y a plazos que no se corresponden con los establecidos por la norma reguladora del tributo.

Es gracia que no dudo en alcanzar del recto proceder de V.E., cuya vida guarde Dios muchos años.

En la I.C. de Zaragoza, a 26 de noviembre de 2013.

  
*Santiago Palazón*  
ABOGADO  
Col. N.º 1897

EXCMO. SR. ALCALDE - PRESIDENTE DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE  
LA I.C. DE ZARAGOZA. VIA HISPANIDAD N.º 20, ZARAGOZA