|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 140/2017 |
| Fecha | de 17 de octubre de 2017 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón. |
| Núm. de registro | 1686-2017 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1686-2017 |
| Fallo | Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad 1686-2017, promovida en relación a los artículos 107 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El día 5 de abril de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 29 de Madrid, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, Auto de 27 de marzo de 2017, por el que se acordaba plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 107 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por si “pudieran ser contrarios a los artículos 31 de la Constitución española, que consagra el principio de capacidad contributiva; y al artículo 14 de la Constitución española, en cuanto la aplicación de dichos preceptos puede generar situaciones de injustificada desigualdad”.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La recurrente vendió una vivienda en el término municipal de Madrid mediante escritura pública de fecha 5 de julio de 2011, presentando el día 18 de julio siguiente la correspondiente autoliquidación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

b) Con fecha de 6 de junio de 2013 la recurrente solicitó la rectificación de la autoliquidación y la devolución de ingresos indebidos al considerar que la plusvalía era superior a la realmente obtenida conforme a la regla de cálculo aplicada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en su Sentencia núm. 85/2012, de 17 de abril. Dicha solicitud fue desestimada por resolución del director de la Agencia Tributaria de Madrid que fue recurrida ante el Tribunal Económico-Administrativo Municipal de Madrid con fecha de 13 de agosto de 2013.

c) Transcurrido un año desde la interposición de la reclamación económico-administrativa sin haberse resuelto, se promovió un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 29 de Madrid.

d) Concluso el correspondiente procedimiento, mediante providencia de fecha de 7 de octubre de 2016 se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 107 y 110.4 de la Ley reguladora de las haciendas locales, por posible vulneración de los artículos 24 y 31 de la Constitución. El Ayuntamiento de Madrid alegó, mediante escrito de 14 de octubre de 2016, que “los arts. 107 y 110.4 de la Ley de Haciendas Locales, en principio son constitucionales por tanto no hay vulneración de los arts. 24 y 31 de la Constitución”. Tanto el Ministerio Fiscal (por escrito de fecha 4 de noviembre de 2016), como la parte recurrente (mediante escrito de fecha 15 de noviembre de 2016), se mostraron conformes con su planteamiento.

e) Por nueva providencia del órgano judicial de 14 de diciembre de 2016 se acuerda de nuevo oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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 haciendas locales, por posible vulneración de los artículos 24 y 31 de la Constitución. El Ayuntamiento de Madrid, por escrito presentado el día 27 de diciembre de 2016, se opuso al planteamiento puesto que en el caso controvertido no había habido una minusvalía (no había quedado acreditada al no presentar la escritura de compra del inmueble) y sí un incremento, aunque se pretende su modificación al no haberse obtenido la plusvalía deseada. Por su parte, el Ministerio Fiscal, por nuevo escrito registrado el día 18 de enero de 2017, se ratificó en su anterior escrito de 4 de noviembre de 2016, porque tal y como ya informó, considera procedente el planteamiento de la cuestión. La parte recurrente no realizó manifestación alguna.

3. El órgano judicial dictó Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con fecha de 27 de marzo de 2017. De su contenido interesa destacar lo siguiente:

El órgano judicial proponente, tras precisar los antecedentes de hecho y analizar el cumplimiento de los requisitos procesales del planteamiento de la cuestión, descarta las dudas relativas a la posible vulneración del derecho a proponer y practicar los medios de prueba (art. 24 CE), al entender que el artículo 110.4 del texto refundido de la Ley de haciendas locales (LHL) vincula solo a los órganos de la Administración respecto a la forma y contenido de la liquidación tributaria, pero no a la actuación de los órganos judiciales en el seno de un proceso judicial que se rige por los preceptos procesales de proposición y práctica de la prueba. Igualmente, rechaza también la posible vulneración de los principios tributarios del artículo 31.1 CE cuando el inmueble objeto de la liquidación haya experimentado una disminución del valor real, pues en tal caso considera que no se habría devengado el tributo.

A juicio del órgano judicial, el problema de constitucionalidad se halla entonces en los supuestos en los que, a través de la oportuna prueba, se haya acreditado que el incremento del valor de los terrenos existe, pero el aumento “real” es inferior al que resulta de la aplicación de las normas del artículo 107 LHL. El órgano judicial, al efecto de sostener que estamos en uno de estos casos y por tanto que su duda de constitucionalidad tiene relevancia, afirma que “se trae a estos autos una prueba pericial sobre la incompatibilidad de la fórmula legal con la descripción que del hecho imponible hace el art. 104.1 del mismo texto legislativo, de lo que cabe extraer implícitamente que dicha fórmula legal vulnera el artículo 31 de la Constitución española”.

El Auto afirma que en estos casos en que el incremento “real” del valor de los terrenos existe, pero de forma inferior al que resulta de la aplicación de las normas del artículo 107 LHL, el precepto establece una ficción legal que permite gravar incrementos de valor en cuantía ficticia, sin que el juez tenga margen de interpretación, no pudiendo proceder a inaplicar la norma (como sí podría hacer en el supuesto de inexistencia absoluta de incremento de valor). Esto supone, no sólo que se estaría gravando una capacidad económica ficticia o inexistente, en contra del principio de capacidad económica del artículo 31.1 CE, sino que se genera un trato desigual entre los contribuyentes al someter a una misma carga fiscal a contribuyentes con valores reales y efectivos distintos, es decir, cuya riqueza real y efectiva es muy diferente, pero respecto de los cuales el resultado de la liquidación es similar por aplicación de las reglas del artículo 107 LHL, en contra del principio de igualdad del artículo 14 CE.

4. Mediante sendos escritos de 23 de mayo de 2017, los Magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos y don Alfredo Montoya Melgar comunicaron su voluntad de abstenerse en el conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad por entender que concurría la causa 10 del artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Por ATC 91/2017, de 6 de junio, el Pleno de este Tribunal acordó estimar justificadas las abstenciones formuladas apartándoles definitivamente del conocimiento de la misma y de todas sus incidencias.

5. Por providencia de 18 de julio de 2017, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegue lo que considere conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

6. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el 18 de septiembre de 2017. Tras exponer los antecedentes de hecho, analiza el cumplimiento de los requisitos procesales y delimita el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, considerando que aunque se cuestiona por el órgano judicial el apartado 2 del artículo 107 LHL en su totalidad, en la medida en que la liquidación impugnada en el proceso a quo deriva de la transmisión onerosa de unos terrenos, deben quedar fuera del objeto las letras b), c) y d) de su apartado 2. En ellas se acogen las reglas para la determinación del valor del terreno en la constitución y transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio [letra b)]; 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 [letra c)]; y en las expropiaciones forzosas [letra d)].

Por otra parte, manifiesta que la cuestión de inconstitucionalidad debe quedar reducida al análisis de la constitucionalidad del artículo 107.2 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por su posible contradicción con el principio de capacidad económica del artículo 31.1 CE ya que el trámite de audiencia no ha realizado su función en relación a la posible contradicción de los preceptos cuestionados con el artículo 14 CE, lo que determina la exclusión de esta duda de constitucionalidad (por todos, ATC 187/2016, de 15 de noviembre, FJ 2) al no haber dado a las partes la posibilidad de ser oídos en relación a la posible contradicción de los preceptos cuestionados con el artículo 14 CE.

Asimismo, afirma el cumplimiento de los juicios de aplicabilidad y relevancia. En relación con este último señala que “al indicar que el menor valor del terreno transmitido habría generado una clara minusvalía para el demandante y pondría de manifiesto no un incremento de valor del inmueble sino una pérdida, y a tal efecto el demandante ha aportado prueba relativa a dicho decremento de valor, por lo que considera [el juez], con apoyo en la STC 26/2017, que la norma cuestionada no permitía valorar posibles faltas de incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y estaría gravando una renta no real o potencial y, por ello, desconocería el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE”.

En cuanto al fondo del asunto, pone de manifiesto que hay que tener presente que, dado que la STC 59/2017, de 11 de mayo, ha declarado inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 LHL, el objeto de la cuestión ha desaparecido sobrevenidamente, lo que ya ha sido apreciado por este Tribunal en el ATC 88/2017.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea respecto de los artículos 107 y 110.4 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 (LHL), por presunta vulneración de los principios de igualdad (art. 14 CE) y de capacidad económica (art. 31 CE). El órgano judicial concreta el problema de constitucionalidad en los supuestos en los que, a través de la oportuna prueba, se haya acreditado que el incremento “real” del valor de los terrenos existe, pero de forma inferior al que resulta de la aplicación de las normas del artículo 107 LHL.

El Fiscal General del Estado, en el trámite previsto en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), delimita el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad [(arts. 107.2 a) y 110.4] y excluye el artículo 14 CE como parámetro de control por deficiencias en el trámite de audiencia. Argumenta, por el contrario, que sí es correcto el juicio de relevancia. En palabras del Fiscal, ese juicio sería suficiente “al indicar que el menor valor del terreno transmitido habría generado una clara minusvalía para el demandante y pondría de manifiesto no un incremento de valor del inmueble sino una pérdida, y a tal efecto el demandante ha aportado prueba relativa a dicho decremento de valor, por lo que considera [el juez], con apoyo en la STC 26/2017, que la norma cuestionada no permitía valorar posibles faltas de incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y estaría gravando una renta no real o potencial y, por ello, desconocería el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE”.

Afirma además, que así entendida la duda de constitucionalidad, el objeto de la cuestión ha desaparecido sobrevenidamente (STC 59/2017 y ATC 88/2017).

2. Este Tribunal, aprecia que el requisito de procedibilidad que sustancialmente falta en este proceso constitucional es la clara insuficiencia del juicio de relevancia, en los términos que continuación se detallan.

El órgano judicial señala que la liquidación impugnada en el proceso a quo se ha practicado aplicando los artículos 107 y 110.4 LHL, cuya validez constitucional cuestiona, de manera que “la decisión del proceso va unida indisolublemente a la aplicación del artículo 107 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo …, conjuntamente con el artículo 110.4 del mismo texto legal que impone su observancia a la administración demandada; y con su consideración a la luz de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución española en relación con el artículo 14 del mismo texto constitucional”.

En el proceso a quo la parte actora admite que en la trasmisión del inmueble se ha producido un incremento de valor, pero discute la manera de aplicar la fórmula legal para calcular ese incremento que se fija en el artículo 107 LHL, pues propone una alternativa derivada de un concreto entendimiento de los mencionados criterios legales que ofrecerían un resultado inferior (una plusvalía menor) al que resulta de la aplicación del texto refundido de la Ley de haciendas locales por el Ayuntamiento de Madrid. Y de la negativa de la Administración local a aceptar su forma de determinación de la plusvalía deduce la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de los principios de capacidad económica y de igualdad.

Frente a esta alegación del demandante, el Auto de planteamiento rechaza la posible vulneración del artículo 31.1 CE cuando el inmueble objeto de la liquidación haya experimentado una disminución del valor real, pues en tal caso considera el juez que no se habría devengado el tributo, y centra el problema de constitucionalidad en los supuestos en los que se haya acreditado que el incremento real del valor de los terrenos existe, pero de forma inferior al que resulta de la aplicación de las normas del artículo 107 LHL.

Ahora bien, para sostener, en contra de lo argumentado en la demanda, que en el proceso pendiente ante él se da ese caso de incremento real del valor de los terrenos pero inferior al calculado ope legis, que es lo que determinaría la relevancia del precepto en los términos que el órgano judicial lo cuestiona, el Auto de planteamiento se limita a razonar que “se trae a estos autos una prueba pericial sobre la incompatibilidad de la fórmula legal con la descripción que del hecho imponible hace el art. 104.1 del mismo texto legislativo, de lo que cabe extraer implícitamente que dicha fórmula legal vulnera el artículo 31 de la Constitución española” y que “se cuestiona la validez desde el punto de vista constitucional de la fórmula legal para determinar la base imponible por cuanto pudiera conducir al resultado de una liquidación tributaria sin darse el hecho imponible descrito en el art. 104.1 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales o que la plusvalía generada lo fuese en cuantía muy inferior a la cantidad resultante de aplicar la fórmula legal. Y en base a ello, la pretensión que se ejercita en este proceso contencioso-administrativo no es otra que la de anulación de la liquidación impugnada y se sustituya por otra de menor cuantía. Y la base argumental de dicha pretensión se sostiene en la alegación de la inconstitucionalidad del artículo 107 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”. Por ello considera el órgano judicial que la decisión del proceso va unida indisolublemente a la aplicación del artículo 107 LHL, conjuntamente con el artículo 110.4 del mismo texto legal.

Así planteada, la duda del órgano judicial no supera el juicio de relevancia, si se tiene en cuenta lo que en realidad se discute en el proceso a quo.

El caso que se plantea a este Tribunal se refiere a los supuestos en los que se haya acreditado que el incremento “real” del valor de los terrenos existe pero es inferior al resultante de la aplicación de la norma. Sin embargo, el Auto no contiene ningún razonamiento que ponga en relación lo discutido en el proceso a quo, la forma de aplicar los criterios legales de valoración, con la duda de constitucionalidad que plantea. En otros términos, la duda planteada no se corresponde con el supuesto de hecho controvertido, en el que tampoco ha quedado acreditado que se haya materializado un incremento de valor inferior al legalmente estimado.

Eso provoca que la decisión de este Tribunal no sea relevante para resolver el pleito a quo. El órgano judicial afirma expresamente que su duda de constitucionalidad solo afecta a los casos en que hay un incremento real inferior al establecido por los preceptos legales cuestionados. Pero no justifica de ninguna manera que esa sea la situación fáctica que presenta el proceso pendiente ante él. Al contrario, en dicho proceso lo único que ha quedado acreditado es el debate trabado entre las partes respecto a la forma diferente de aplicar la fórmula legal para obtener la actora una plusvalía menor a la legalmente estimada. Por tanto, no hay en el auto de planteamiento un razonamiento que sostenga que la conformidad o no a la Constitución del artículo 107.2 LHL sea relevante para decidir el proceso a quo. Resulta así que la duda se presenta de modo abstracto y desvinculada de las circunstancias del caso concreto, lo que no es posible en un proceso de las características de la cuestión de inconstitucionalidad.

No es, en principio, el Tribunal Constitucional quien tiene que decidir las cuestiones de hecho o de legalidad ordinaria que se susciten en el proceso a quo y puedan tener repercusión con la relevancia de la duda de constitucionalidad que eleva el juez promotor. Estas apreciaciones corresponden inicialmente al órgano judicial en el ejercicio de la función que constitucionalmente le corresponde (art. 117.3 CE). Pero sí es competente el Tribunal Constitucional para verificar que el órgano judicial ha argumentado suficientemente la relación entre su duda de constitucionalidad y el proceso que está pendiente ante él, pues de lo contrario la cuestión de inconstitucionalidad puede perder el carácter concreto que la caracteriza (por todos, ATC 113/2017, de 18 de julio, FJ 3).

En fin, por las razones expuestas el Tribunal considera que, no habiendo realizado el órgano judicial un razonamiento suficiente acerca de la relevancia de su duda de constitucionalidad para con el proceso que ha de resolver, procede inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad 1686-2017, promovida en relación a los artículos 107 y 110.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil diecisiete.