

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 3 de febrero de 2022, con motivo de la solicitud de interposición de recurso inconstitucional contra el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, 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, a la reciente jurisprudencia del tribunal constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 268, de 9 de noviembre de 2021)*

## **ANTECEDENTES**

Se recibieron dos solicitudes de inconstitucionalidad ante el referido decreto-ley.

1. Una de las solicitudes alegó dos motivos de presunta inconstitucionalidad.

- 1) Se viola el principio de igualdad y progresividad recogido en el artículo 31 de la Constitución española, ya que el impuesto no es adaptable en función de las capacidades económicas de los ciudadanos que tienen que hacer frente al mismo, solo estima para su cálculo la teórica revaloración patrimonial del inmueble que va a ser transmitido.
- 2) Se vulnera el artículo 133 de la Constitución, de acuerdo con el cual la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley (artículo 133.1) y todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley (artículo 133.3).

2. La otra solicitud, en síntesis, expone los siguientes:

- 1) Se viola el artículo 86 de la Constitución, habida cuenta de que no concurren los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad en el presente supuesto que habiliten la aprobación de un real decreto-ley.
- 2) Con la reforma, se produce una afectación del hecho imponible y, sobre todo, de la determinación de la base imponible del impuesto, lo cual, según el interesado, contraviene la jurisprudencia constitucional en esta materia.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.** Comenzando por una cuestión formal, como es el uso de la figura del decreto-ley para la regulación de determinadas materias, ha de traerse aquí a colación lo que establece al respecto la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido el «juicio puramente político» del Gobierno, al que incumbe la dirección política del Estado, para la apreciación de la concurrencia de tales circunstancias, sin perjuicio de que pueda controlar los «supuestos de uso abusivo o arbitrario» (STC 29/1987) que pudieran

desvirtuar la potestad legislativa ordinaria de las Cortes Generales, las cuales pueden legislar también por el procedimiento de urgencia (STC 6/1983).

El presupuesto habilitante puede ser apreciado en el Gobierno con un «razonable margen de discrecionalidad», debiendo no obstante hacerse explícita la definición de su concurrencia (lo que se hace habitualmente en el preámbulo del decreto-ley), y no autoriza para incluir disposiciones que no guarden relación con la situación que se trata de afrontar o no modifiquen de forma instantánea la situación jurídica existente. La existencia del presupuesto habilitante puede ser contrastada tanto en vía parlamentaria, como por el propio Tribunal Constitucional (STC 29/1982). Ahora bien, el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (STC 182/1997).

No obstante, las circunstancias justificativas de los decretos-leyes han de ser entendidas

como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (STC 6/1983).

Así, en esta sentencia y en otras posteriores, el Tribunal Constitucional concluye que la utilización del decreto-ley, mientras se respeten los límites del artículo 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta.

En el caso que nos ocupa, y en contra de lo que opina el solicitante, los apartados II y IV del preámbulo del decreto-ley justifican sobradamente la extraordinaria y urgente necesidad de su aprobación, en términos estrictamente constitucionales, incluyendo jurisprudencia constitucional sobre el asunto que viene a avalar su adecuación al texto constitucional.

A mayor abundamiento, la jurisprudencia constitucional en materia de la posibilidad de utilización de la figura del real decreto-ley en materia tributaria es proclive a considerar lícito su uso. Así, en las sentencias del Tribunal Constitucional 137/2003 (FJ 6), 189/2005 (FJ 7) y 14/2020 (FJ 6).

Por ello este motivo no puede ser admitido.

Además de lo anterior, el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, 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, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 2 de diciembre de 2021, acordándose la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. De ello se deriva que el texto actual, aunque vigente, habrá de ser objeto de debate y enmienda en los términos previstos para la tramitación de los proyectos de ley y que tras ello se aprobará y publicará la ley correspondiente.

**SEGUNDO.** Respecto al fondo, es preciso citar aquí el fundamento jurídico sexto de la Sentencia 14/2020, aplicable *mutatis mutandis* al caso que nos ocupa:

De acuerdo con nuestra doctrina, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas “que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere[n] sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario”, para lo cual “es preciso tener en cuenta, en cada caso, en qué tributo concreto incide el decreto-ley —constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica—, qué elementos del mismo —esenciales o no— resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (STC 73/2017, citada por los recurrentes, FJ 2).

En las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones “sustanciales” del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por tratarse de «uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario» [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 9; 189/2005, de 7 de julio, FJ 8, y 19/2012, de 15 de febrero, FJ 3.d), entre otras]. La STC 73/2017, FFJJ 3 y 4, ha extendido esta doctrina, además de al IRPF, al impuesto sobre sociedades) y al impuesto sobre la renta de no residentes como “apéndice” o “complemento” de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación por real decreto- ley del tipo de gravamen de impuestos especiales sobre el consumo, puesto que estos impuestos, “lejos de configurarse [cada uno de ellos] como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, grava una específica manifestación de capacidad económica”, de modo que esa modificación parcial “no ha provocado un cambio sustancial de la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario” (STC 137 /2003, de 3 de julio, FJ 7, para el impuesto sobre determinados medios de transporte, y STC 108/2004, de 30 de junio, FJ 8, para el impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas). De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86. 1 CE la reducción de la base imponible para determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones, que “a diferencia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, no se configura como un tributo global sobre la

renta o sobre el consumo, sino que se limita a gravar una manifestación concreta de capacidad económica”, al no poderse afirmar que “repercuta sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes” (STC 189/2005, de 7 de julio, FJ 8).

Los argumentos utilizados por el tribunal en esta sentencia pueden aplicarse en el caso que nos ocupa, habida cuenta de que el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana es un impuesto instantáneo, que grava una manifestación concreta de capacidad económica.

Por ello, este motivo tampoco puede prosperar.

La presente resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

Por todo lo anterior, se dicta la siguiente

### RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 3 de febrero de 2022, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, 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, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.