

Año:	2009
Nº Dictamen:	840/2009
Fecha:	17-12-2009
Nº Marginal:	I.53
Ponencia:	Sánchez Galiana, José Antonio Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor
Órgano solicitante:	Consejería de Economía y Hacienda
Nombre:	Proyecto de Orden por la que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos a efectos de la liquidación de los hechos imponible de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones que se devenguen en el año 2010, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología seguida para su obtención.
Voces:	COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: Competencias: Hacienda. HACIENDA: Coeficientes aplicables al valor catastral a efectos de Impuestos.

Número marginal: I.53

DICTAMEN Núm.: 840/2009, de 17 de diciembre

Ponencia: Sánchez Galiana, José Antonio

Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Órgano solicitante: Consejería de Economía y Hacienda

Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados: Proyecto de Orden por la que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos a efectos de la liquidación de los hechos imponible de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones que se devenguen en el año 2010, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología seguida para su obtención.

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete al dictamen de este Consejo Consultivo el Proyecto de Orden que tiene por objeto la aprobación de coeficientes aplicables al valor catastral para la estimación del valor real de determinados inmuebles urbanos, así como el establecimiento de las reglas para su aplicación, al mismo tiempo que se hace público el método que se ha seguido para fijarlo.

La disposición proyectada tiene un contenido material similar al de la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 18 de diciembre de 2008, cuyo proyecto, con idéntica denominación, fue examinado por este Órgano Consultivo en su dictamen 723/2008. Esta circunstancia, como ya se ha dicho en anteriores ocasiones, releva al Consejo Consultivo de la necesidad de abordar de forma especial el fundamento competencial de la disposición en curso de aprobación, conservando plena validez las consideraciones que al respecto se realizaron en el citado dictamen.

Sin perjuicio de lo anterior, dado el ámbito material del Proyecto, se vuelve a recordar que diversos preceptos de la normativa reguladora de los Impuestos a los que afecta el Proyecto de Orden toman como referencia el valor real de los bienes o derechos a la hora de calcular la base imponible.

Así, la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de noviembre, adopta dicha referencia en sus artículos 10 (transmisiones patrimoniales onerosas), 25, apartados 2 y 5 (para determinados supuestos en la modalidad de operaciones societarias) y artículo 30 (actos jurídicos documentados) en relación con el artículo 46, precisamente dedicado a la comprobación de valores, cuyo apartado 1 consagra la facultad de la Administración para proceder, en todo caso, a comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos o, en su caso, de la operación societaria o del acto jurídico documentado.

En el mismo sentido, cabe destacar lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que ha de ponerse en relación con la facultad de la Administración para comprobar el valor de los bienes y derechos transmitidos por los medios de comprobación establecidos en la Ley General Tributaria (art. 18.1).

Hay que reiterar, con relación a lo expuesto en anteriores dictámenes, que el Estatuto de Autonomía para Andalucía no modifica las conclusiones alcanzadas, puesto que su artículo 178.1 incluye el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados entre los tributos estatales cedidos totalmente; cesión que se produce conforme al apartado 3 del mismo artículo (fijación del alcance y condiciones de la cesión por la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma), con los límites y, en su caso, con la capacidad normativa y en los términos que se establezcan en la ley orgánica prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (modificada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre), la prescripción estatutaria antes referida conduce hasta la Ley 19/2002, de 1 de julio, sobre el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, cuyo artículo 2, al fijar el alcance y condiciones de la cesión, se refiere en su apartado 2 a la atribución de facultades normativas, disponiendo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Todo lo dicho se ha de poner, en efecto, en relación con los artículos 40.2 y 41.2 de la Ley 21/2001, que reconocen a las Comunidades Autónomas competencia normativa para regular aspectos de gestión y liquidación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Con fundamento de la normativa referida, el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, dispone en su artículo 37.1 que para efectuar la comprobación de valores a efectos de los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Agencia Tributaria de Andalucía podrá utilizar, indistintamente, cualquiera de los medios previstos en el artículo 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. El mismo artículo establece en su apartado 2 que cuando se utilice el medio referido en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, el valor real de los bienes inmuebles de naturaleza urbana se podrá estimar a partir del valor catastral que figure en el correspondiente registro fiscal. A tal efecto, al valor catastral actualizado a la fecha de realización del hecho imponible se le aplicará un coeficiente multiplicador que tendrá en cuenta el coeficiente de referencia al mercado establecido en la normativa reguladora del citado valor y la evolución del mercado inmobiliario desde el año de aprobación de la ponencia de valores. Con tal finalidad, el precepto dispone que la Consejería de Economía y Hacienda publicará anualmente los coeficientes aplicables al valor catastral y la metodología seguida para su obtención.

Por su parte, el artículo 158.1 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, condiciona la aplicación del medio de valoración previsto en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, a la previa aprobación y publicación por parte de la Administración Tributaria competente de la metodología técnica utilizada para el cálculo de los coeficientes multiplicadores, los coeficientes resultantes de dicha metodología y el período de tiempo de validez.

La intervención de este Consejo Consultivo viene exigida por el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, referido a los *"proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las Leyes y sus modificaciones"*,

teniendo en cuenta que el Proyecto de Orden examinado aplica o ejecuta la previsión del artículo 23, apartados 1 y 2 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, del Parlamento de Andalucía.

En suma, a la luz del marco jurídico en el que se inserta el Proyecto de Orden, no cabe sino concluir que la Comunidad Autónoma de Andalucía está legitimada para adoptar la disposición reglamentaria objeto de dictamen. Del mismo modo, existiendo como existe la citada habilitación legal, no suscita ninguna duda la competencia de la Consejera de Economía y Hacienda para aprobar la Orden proyectada, por lo que procede reiterar, en este punto, la conclusión alcanzada en dictámenes anteriores. Además, ha de señalarse que el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno, reconoce la potestad de las personas titulares de las Consejerías para dictar reglamentos más allá de la *"organización y materias"* internas de las mismas

, cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno"

. En lo que atañe a las fuentes del ordenamiento tributario, cabe recordar que el artículo 7.1.e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se refiere a las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de las leyes.

II

Sentado lo anterior, a la luz del expediente remitido por la Consejería de Economía y Hacienda, cabe señalar que el procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de Orden se ajusta al régimen previsto en el artículo 45 de la Ley 6/2006, en el que se contiene una regulación general propia de la Comunidad Autónoma sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

En efecto, consta que el procedimiento se inició según lo previsto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, por acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda (23 de octubre de 2009), previa propuesta formulada por la Directora General de Financiación y Tributos, que contiene la memoria justificativa y económica, con un estudio sobre el cálculo de los coeficientes multiplicadores aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados inmuebles urbanos, y un primer borrador del Proyecto de Orden. Asimismo, se acompaña la memoria económica, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe de las actuaciones con incidencia económico-financiera.

Figuran en el expediente el informe sobre evaluación del impacto por razón de género, emitido por la Dirección General de Financiación y Tributos, según lo previsto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006 y en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, que lo regula, y el informe del enfoque de los derechos de la infancia, de acuerdo con la interpretación que viene realizando este Consejo de lo establecido en el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula la emisión del mismo en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

También obra en el expediente el test de evaluación de la competencia, cumplimentado de acuerdo con lo dispuesto en el anexo I, de la resolución de 10 de julio de 2008, de la Agencia de Defensa de la Competencia, por la que se aprueban los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda emitió su informe (27 de noviembre de 2009), dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006. Del mismo modo, figuran en el expediente los informes

preceptivos emitidos por los siguientes órganos: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a través de su Asesoría Jurídica en la Consejería de Economía y Hacienda (28 de octubre de 2009), emitido en cumplimiento de los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda (4 de noviembre de 2009), de conformidad con lo previsto en el citado Decreto 162/2006, y Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos (11 de noviembre de 2009), en cumplimiento del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.

En cuanto se refiere al trámite de audiencia previsto en el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006, consta que la Dirección General de Financiación y Tributos acordó la consulta a los organismos y asociaciones afectados (resolución de 23 de octubre de 2009), a los que se concedió audiencia por la Secretaría General Técnica (oficios de 26, 27 y 28 de octubre de 2009).

En suma, el procedimiento analizado se ajusta a Derecho, debiendo destacarse positivamente la labor del Centro Directivo responsable de la tramitación en la valoración de las observaciones formuladas, así como el especial cuidado puesto en la incorporación de la documentación necesaria para el seguimiento del proceso de elaboración de la norma, que se acompaña de un índice elaborado para su fácil manejo.

III

En cuanto a la parte expositiva y al articulado y anexos del Proyecto de Orden sometido a consulta, el Consejo Consultivo considera que se ajusta a Derecho.

Tal y como este Órgano señala en su dictamen 670/2007, considerando la documentación remitida y, en particular, los estudios que preceden a la fijación de los coeficientes a los que se refiere el Proyecto de Orden, ha de presumirse que la Consejería de Economía y Hacienda ha considerado convenientemente los parámetros necesarios para que dichos coeficientes respondan a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario.

En este sentido, no puede dejar de señalarse que la fijación anual de los coeficientes viene dada por la necesidad de que un medio de comprobación de estas características pueda acomodarse a la evolución de circunstancias cambiantes, persiguiendo en definitiva la más precisa determinación posible del valor real de los inmuebles objeto de transmisión. De este modo, la aplicación de los impuestos en los que se utilizan dichos coeficientes puede adecuarse mejor al principio de capacidad de pago y, en definitiva, al de justicia en la tributación.

A este respecto, tanto el informe del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, la Asociación Española de Asesores Fiscales y diversos Colegios Profesionales han expresado la necesidad de ajustar los coeficientes a la evolución del sector inmobiliario, significando la repercusión que debería tener en esta tarea la caída de los precios y el riesgo de utilizar estadísticas que pudieran estar desfasadas. En algún caso se llega a proponer incluso una reducción generalizada de los coeficientes del 30%.

Lógicamente hay que compartir que el ajuste de los coeficientes a la realidad económica es preciso para que las bases imponibles correspondientes a hechos imponibles devengados en 2010 no respondan a estadísticas o estudios desfasados, pero el Consejo Consultivo advierte que las observaciones antes referidas han sido contestadas motivadamente, siendo así que la Consejería Consultante apela a la evolución del precio de la vivienda del tercer trimestre de 2009, y a la variación interanual del mismo para España y Andalucía. En este orden de ideas, la Dirección General de Financiación y Tributos subraya la introducción de modificaciones en aquellos municipios donde el valor resultante de la aplicación de los coeficientes esté por encima del 70% del valor de mercado, con el fin de aumentar el margen de seguridad ante posibles bajadas importantes en los precios de las viviendas.

Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las siguientes observaciones:

1.- Sobre la parte expositiva. El párrafo sexto utiliza la expresión “fichas resúmenes”, que debería ser sustituida por “fichas resumen”, que es la que se emplea correctamente en el párrafo octavo.

2.- Fórmula de promulgación. La expresión “de acuerdo con el Consejo Consultivo” no debería figurar en el Proyecto de Orden, pues sólo es pertinente cuando, conocido el contenido del dictamen, la disposición se acomoda a las posibles observaciones sustanciales que en él se realicen.

3.- Artículo 3, apartados 1 y 2. En cuanto al apartado 1, aun siendo cierto que el diccionario de la Real Academia, al definir “anexo” remite a “anejo”, describiendo así lo que está unido a una persona o cosa, no lo es menos que cuando se utiliza dicha palabra como nombre para referirse a una construcción vinculada a otra principal se emplea con más frecuencia la palabra anejo. Así el Reglamento Hipotecario se refiere a las dependencias y anejos de un edificio.

A su vez, el apartado 2 dispone que la validez de la aplicación de los coeficientes, como medio de comprobación de valores previsto en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, estará condicionada a la correspondencia de la referencia catastral con la identidad del bien inmueble objeto de declaración. Aun siendo consciente el Consejo de que esta misma redacción se ha utilizado anteriormente y coincide con la adoptada por otras Comunidades Autónomas, quizá fuese más correcta la siguiente redacción u otra similar: “La aplicación de los coeficientes, como medio de comprobación de valores previsto en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, estará condicionada a la verificación de que la referencia catastral corresponde al bien inmueble objeto de declaración”.

4.- Artículo 4, párrafo primero. Dispone esta norma que: “A los efectos establecidos en los artículos 34.1.n) de la Ley General Tributaria, y 38 del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, a las personas interesadas en conocer el valor que la Administración Tributaria asigna a los bienes inmuebles de naturaleza urbana objeto de adquisición o transmisión, podrán calcular dicho valor en la forma establecida en el artículo anterior para los bienes especificados en su apartado 1”. Debería mejorarse la redacción suprimiendo la preposición “a” (a las personas se dice), ya que estamos hablando del sujeto al que se atribuye la facultad de calcular el valor del modo dicho.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Orden cuyo Proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo (FJ I).

II.- El procedimiento de elaboración de la norma ha observado la normativa aplicable (FJ II).

III.- En relación con el contenido de la disposición reglamentaria proyectada, se formulan las siguientes observaciones de técnica legislativa:

(1) Sobre la parte expositiva (Observación III.1). (2) Fórmula de promulgación (Observación III.2). (3) Artículo 3, apartados 1 y 2 (Observación III.3). (4) Artículo 4, párrafo primero (Observación III 4).