

Año:	2012
Nº	0059/2012
Dictamen:	
Fecha:	7-2-2012
Nº	I.7
Marginal:	
Ponencia:	Sánchez Galiana, José Antonio Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor
Órgano solicitante:	Consejería de Hacienda y Administración Pública
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 desde el día de entrada en vigor de la misma hasta el día 31 de diciembre de 2012, 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.7

DICTAMEN Núm.: 59/2012, de 7 de febrero

Ponencia: Sánchez Galiana, José Antonio

Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Órgano solicitante: Consejería de Hacienda y Administración Pública

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 desde el día de entrada en vigor de la misma hasta el día 31 de diciembre de 2012, 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 solicita dictamen sobre el «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 desde el día de entrada en vigor de la misma hasta el día 31 de diciembre de 2012, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología seguida para su obtención».

El contenido de la Orden proyectada es similar al de la Orden de 15 de febrero de 2011, que con el mismo fin se aprobó y entró en vigor el 3 de marzo de 2011, cuyo proyecto fue examinado por este Consejo Consultivo en su dictamen 63/2001. 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, 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 4 (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, asimismo, que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se incluyen en el artículo 178.1 del Estatuto de Autonomía 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.

La disposición proyectada concuerda con lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, y en los artículos 17, párrafo c), y 19, apartado 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre). La prescripción estatutaria y la remisión del primero de los preceptos de la LOFCA antes referidos conduce hasta la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, cuyo artículo 2, invocando lo dispuesto en el artículo 150.1 de la Constitución y en el artículo 19.2 de la LOFCA, 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 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Todo lo dicho se ha de poner, en efecto, en relación con los artículos 48.2 y 49.2 de la Ley 22/2009, 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, en una línea de continuidad con lo anteriormente previsto a este respecto.

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, la Consejería consultante, en aplicación de dicho precepto, 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"*

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 Hacienda y Administración Pública 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, se refiere a las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo de las leyes.

II

Expuesto lo anterior, hay que señalar que el procedimiento seguido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la elaboración del Proyecto de Orden se ajusta a lo 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, y a las normas legales y reglamentarias que completan dicha regulación.

Así, cabe señalar que el procedimiento se inició según lo previsto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, por acuerdo de la Excm.a. Sra. Consejera de Hacienda y Administración Pública (22 de noviembre de 2011), previa propuesta formulada por la Dirección General de Financiación y Tributos, que contiene la memoria justificativa y económica, así como el estudio sobre el cálculo de los coeficientes multiplicadores 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.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (emitido el 16 de enero de 2012), 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 Hacienda y Administración Pública (7 de diciembre de 2011), 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 Hacienda y Administración Pública (20 de diciembre de 2011), de conformidad con lo previsto en el citado Decreto 162/2006, y Dirección General de Innovación, Organización y Procedimientos de los Servicios Públicos (9 de diciembre de 2011), en cumplimiento del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.

También se ha emitido el informe sobre evaluación del impacto por razón de género, por la Dirección General de Financiación y Tributos, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 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 de los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

Figura 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.

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 18 de noviembre de 2011), a los que se concedió audiencia por la Secretaría General Técnica (oficios de 28 de noviembre de 2011).

A la vista de lo anterior, puede concluirse que el procedimiento analizado se ajusta a Derecho, debiendo destacarse positivamente la valoración de las observaciones formuladas, con lo que cobran verdadero sentido los trámites de informe y audiencia y se cumple la previsión que a este respecto se contiene en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

III

En cuanto al Proyecto de Orden, tal y como este Consejo Consultivo expone en el dictamen 63/2011, ha de presumirse que la Consejería consultante ha considerado convenientemente los parámetros necesarios para que los coeficientes respondan a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario, teniendo en cuenta el expediente remitido y, en particular, los estudios que preceden a la aprobación de dichos coeficientes.

En este sentido, el Consejo Consultivo vuelve a destacar 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.

En el expediente examinado, el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía alega que debería tenerse en cuenta que la crisis económica puede producir distorsiones en la valoración de los bienes inmuebles, en la medida en que el precio de mercado puede situarse en algunos casos por debajo del valor real calculado mediante estos coeficientes.

En este orden de ideas, destacan las muy precisas alegaciones realizadas por los Decanatos Territoriales de Andalucía del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, cuya relevancia viene dada no sólo porque responden a un análisis detallado que se realiza por provincias y municipios, sino también por la privilegiada fuente de información que al respecto proporcionan las Oficinas Liquidadoras y los Registros. Aun constatando que en el Proyecto de Orden se contempla una disminución en una décimas de los coeficientes en determinados municipios, dichas alegaciones proponen una reducción mayor de los coeficientes en municipios donde el mercado inmobiliario es prácticamente inexistente o en los que la Orden proyectada no refleja la realidad del mercado, llegando a indicarse en algún caso que el resultado de aplicar el coeficiente propuesto supera -aproximadamente entre un veinticinco-treinta por ciento- al real de venta.

En la misma dirección apuntan otras alegaciones, quizá menos motivadas, pero que en cualquier caso invitan a una reflexión sobre la necesidad de que este medio de valoración se adapte con la mayor precisión posible a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario. Así, cabe referirse a las alegaciones de la Asociación Española de Asesores Fiscales y del Colegio Oficial de Ingenieros Superiores Industriales de Andalucía Oriental sobre la necesidad de tener en cuenta la caída de precios en el sector inmobiliario.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que dichas alegaciones han sido valoradas por el Centro Directivo responsable de la tramitación, que aduce que se ha producido una bajada estimada media del 8%, y que se estima que el margen de error no será superior al 2%.

Pues bien, al igual que señaló en relación con los coeficientes proyectados para 2011 (dictamen 63/2011), este Consejo Consultivo no puede sino compartir que el ajuste de los coeficientes a la realidad económica es preciso para que las bases impositivas correspondientes a hechos impositivos devengados desde la entrada en vigor de la Orden hasta el 31 de diciembre de 2012 no respondan a estadísticas o estudios desfasados. Frente a ello no puede aducirse que los valores erróneamente calculados pueden ser corregidos acudiendo a la tasación pericial contradictoria, pues tal remedio puede resultar gravoso y, en la práctica, no resulta fácilmente accesible a todos los obligados tributarios.

Sin perjuicio de lo anterior, a falta de datos que pudieran llevar a una distinta conclusión, sólo puede presumirse que la apuntada premisa de este medio de valoración mediante coeficientes ha sido tenida en cuenta por la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que ha dado respuesta a las observaciones formuladas por las entidades antes referidas, aunque la respuesta dada podría haber sido más fundamentada.

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

1.- Título del Proyecto de Orden. La Orden proyectada se intitula "*ORDEN de xx de xxxxxx de 201x, 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 impositivos de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones que se devenguen desde el día de entrada en vigor de la misma hasta el día 31 de diciembre de 2012, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología seguida para su obtención*".

Siendo ya de por sí extenso el título que viene adoptando esta disposición en sucesivos ejercicios, resulta que ahora se añade al mismo el período de vigencia. Es cierto que tal añadido tiene el buen propósito de advertir que los coeficientes no serán de aplicación a los hechos impositivos realizados con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden, lo que a su vez responde a la advertencia realizada por este Consejo Consultivo en su dictamen 63/2011 en el sentido de que la regulación proyectada no puede afectar a obligaciones tributarias anteriormente devengadas. En efecto, el referido dictamen advirtió que la Orden debe contraer su aplicación a los hechos impositivos producidos a partir de su entrada en vigor, aun en el supuesto de que la

retroactividad produjera efectos favorables a los interesados. Esta observación -precisa dicho dictamen- obliga a sustituir las referencias al año 2011 completo, contenidas en el título de la propia Orden, en el preámbulo, en el articulado y en los anexos.

Sin embargo, esta observación no llevaba consigo la necesidad de reflejar en el título de la orden el período de vigencia, finalidad que cumple la disposición final única. Además, téngase en cuenta que el preámbulo y el artículo 1 de la Orden proyectada concretan, asimismo, que los coeficientes serán de aplicación desde el día de entrada en vigor de la Orden hasta el día 31 de diciembre de 2012. Por tanto es innecesario que el título de la Orden incorpore el inciso "...que se devenguen desde el día de entrada en vigor de la misma hasta el día 31 de diciembre de 2012", precisión redundante por estar contenida, como ya se ha dicho, en la parte expositiva y dispositiva de la Orden. Si se quiere, a fin de no hacer más extenso el título, cabría utilizar una expresión mucho más económica ("... que se devenguen en lo que resta del año 2012", aunque pueda parecer más prosaica, u otra similar).

2.- Título del anexo II. Donde sí es necesario rectificar la referencia temporal que concreta el período de aplicación de los coeficientes es en el título del Anexo II, ya que contradictoriamente con el artículo 1 y con la disposición final única, sigue refiriéndose a los hechos imponderables que se devenguen en 2012, en vez de hacerlo a los que se devenguen desde la entrada en vigor de la Orden al 31 de diciembre de 2012.

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, por las razones de técnica legislativa que se indican, se formulan las siguientes observaciones:

A) Título del Proyecto de Orden (Observación III.1).

B) Título del anexo II (Observación III.2).