

Año:	2013
Nº Dictamen:	0078/2013
Fecha:	6-2-2013
Nº Marginal:	I.1
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; 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.1

DICTAMEN Núm.: 78/2013, de 6 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; 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; 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 10 de febrero de 2012, que con el mismo fin se aprobó y entró en vigor el 22 de febrero de 2012, cuyo proyecto fue examinado por este Consejo Consultivo en su dictamen 59/2012. 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 décimo, apartado 2, y en los artículos decimoséptimo, párrafo c), y decimonoveno, 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, del Consejo Consultivo de Andalucía, 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

Examinada la tramitación seguida por la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la elaboración del Proyecto de Orden, cabe afirmar que 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 (5 de noviembre de 2012), previa propuesta formulada por la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego, 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, así como la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas del la Orden proyectada.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (emitido el 20 de diciembre 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 (4 de enero de 2013), 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 (14 de noviembre de 2012), de conformidad con lo previsto en el citado Decreto 162/2006, y Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (20 de noviembre de 2012), en cumplimiento del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, consta informe de la Comisión Permanente de dicho órgano (13 de diciembre de 2012), como también figura informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (18 de diciembre de 2012), que fue solicitado en cumplimiento del artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y de los artículos 2 y 3.2 del Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del citado órgano.

Asimismo, se ha emitido el informe sobre evaluación del impacto por razón de género, por la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego, 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 en 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, Tributos y Juego acordó la consulta a los organismos y asociaciones afectados (resolución de 5 de noviembre de 2012), a los que se concedió audiencia por la Secretaría General Técnica (comunicaciones interiores y oficios de 9 y 13 de noviembre de 2012).

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 lo que respecta al texto proyectado, tal y como este Consejo Consultivo viene exponiendo (la última vez en su dictamen 59/2012), 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.

Al igual que en el ejercicio anterior, son significativas las alegaciones que a este respecto realizan el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, el Colegio Oficial de Ingenieros Superiores Industriales de Andalucía Oriental y el Colegio Notarial de Andalucía, en la medida en que sigue siendo evidente la negativa evolución del mercado inmobiliario en una coyuntura muy difícil y duradera. La propia Gerencia Provincial en Málaga de la Agencia Tributaria de Andalucía propone en este contexto, la reducción de coeficientes para dieciocho municipios de la provincia. La situación que vive el tráfico inmobiliario se refleja en las alegaciones del Colegio Notarial de Andalucía, que alertan de la transmisión de inmuebles por un valor notablemente inferior al que los mismos bienes tenían hace tres o cuatro años antes. Por esta razón los notarios pertenecientes a dicho Colegio, ponen de manifiesto que se observa, con bastante frecuencia en el último año, que el valor real del bien resultante de la comprobación de valor es superior al precio real en el que las partes han convenido la venta, todo ello en un proceso inusual, en el que el valor de los inmuebles baja de un año a otro en un porcentaje considerable.

Asimismo, deben destacarse las alegaciones de los Decanatos Territoriales de Andalucía del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, que como ha destacado este Consejo Consultivo cuentan con la privilegiada fuente de información que al respecto proporcionan las Oficinas Liquidadoras y los Registros. En este sentido, de cara al objetivo apuntado de que el cálculo refleje la más precisa determinación posible del valor real, deberían considerarse de cara al futuro observaciones como la que se refiere a la diferenciación de zonas dentro de un municipio, cuando la dinámica del mercado inmobiliario lo justifique. El Centro Directivo encargado de la tramitación deja abierta esa posibilidad cuando resulte factible la diferenciación y tratamiento de datos que exigiría esa zonificación.

Al igual que en el anterior ejercicio, hay que subrayar que dichas alegaciones 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. Sin perjuicio de lo anterior, consta que dichas alegaciones han sido valoradas por el Centro Directivo responsable de la tramitación, que aduce que la Orden establece una bajada media de coeficientes del 6,3%, que vendría a reflejar la caída media de precios del último año en Andalucía; porcentaje que se suma a la reducción de los coeficientes en una media del 8%, llevada a cabo en el Orden vigente.

Del mismo modo que se indicó en relación con los coeficientes proyectados para 2012 (dictamen 59/2012), 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 2013 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.

Sin perjuicio de lo anterior, se formula una observación de técnica legislativa referida al título del anexo II, que, contradictoriamente con el artículo 1 y con la disposición final única, se refiere a los hechos impositivos que se devenguen en 2013, en vez de hacerlo a los que se devenguen desde la entrada en vigor de la Orden al 31 de diciembre de 2013.

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, debería rectificarse el título del anexo II en el sentido indicado en el último párrafo del fundamento jurídico III de este dictamen.

