

Año:	2014
Nº Dictamen:	0467/2014
Fecha:	2-7-2014
Nº Marginal:	I.16
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.16

DICTAMEN Núm.: 467/2014, de 2 de julio

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».

Ante todo, hay que señalar que el contenido de la Orden proyectada es similar al de la Orden de 13 de febrero de 2013, que con el mismo fin se aprobó, cuyo proyecto fue examinado por este Consejo Consultivo en su dictamen 78/2013. 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), de 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

Sentado lo anterior, procede examinar el procedimiento seguido por la Consejería de Hacienda y Administración Pública para la elaboración del Proyecto de Orden.

El examen del expediente remitido a este Consejo Consultivo, permite afirmar que dicho procedimiento 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 (14 de abril de 2014), previa propuesta formulada por la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego, que contiene la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma, 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 de 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 9 de junio de 2014), 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 (11 de junio de 2014), 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, de 26 de diciembre; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (7 de mayo de 2014), de conformidad con lo previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre y Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (2 de mayo de 2014), 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 (23 de mayo de 2014), como también figura informe del

Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (16 de mayo de 2014), 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, la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego ha emitido el informe sobre evaluación del impacto por razón de género, 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 17/2012, de 7 de febrero, que lo regula. El mismo Centro directivo ha emitido informe sobre la posible repercusión de la disposición en 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 numerosos colegios profesionales y a diferentes entidades y colectivos afectados (resolución de 9 de abril de 2014), a los que se concedió audiencia por la Secretaría General Técnica (mediante diversas comunicaciones interiores y oficios de 21 de abril de 2014).

En suma, lo descrito anteriormente, pone de relieve 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

Tal y como viene destacando este Consejo Consultivo en anteriores ejercicios (la última vez en el dictamen 78/2013), al examinar el contenido de la Orden proyectada, debe partirse de la presunción de que la Consejería consultante ha considerado adecuadamente 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, conviene volver 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 el año anterior, en diversas alegaciones se ha vuelto a subrayar la crisis que afecta al sector de la construcción y la delicada situación por la que atraviesa el mercado inmobiliario por diferentes circunstancias que han motivado una notable caída de precios. A este respecto, pueden verse las alegaciones que realizan la Confederación de Empresarios de Andalucía, 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.

Particularmente significativo es el informe del Servicio de Estudios del Decanato Territorial de Registradores de Andalucía Occidental, que se detiene en la casuística que presentan los coeficientes propuestos para 2014, refiriéndose pormenorizadamente a la mayor o menor congruencia de los coeficientes propuestos para determinados municipios, según se haya elevado, mantenido o disminuido el valor catastral. En algunos supuestos se considera que se propone una subida que no se correspondería con la realidad del mercado inmobiliario, teniendo en cuenta los datos del coeficiente de actualización de valores catastrales y las estadísticas del Ministerio de Fomento relativas al precio de la vivienda.

Como señala el Consejo en dictámenes anteriores, 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. Del mismo modo, 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 2014 no respondan a estadísticas o estudios desfasados. Frente a ello no podría 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.

En este mismo plano, el Consejo Consultivo reitera que -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.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que hacer notar que la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego ha elaborado varios informes dando respuesta a las distintas observaciones formuladas al Proyecto de Orden, concretando las que se aceptan y las que no, y los motivos que justifican la regulación y los coeficientes que se proponen.

En concreto, la citada D "precio" y "valor real" y subraya que los valores resultantes de la aplicación de los coeficientes están en torno a un 75% de los valores reales calculados. Por otro lado se indica que las revisiones de valores catastrales que se han realizado han sido contempladas en el cálculo de los coeficientes multiplicadores del valor catastral para 2014, con el fin de adecuar el valor catastral a la dinámica actual del mercado inmobiliario.

En todo caso, la Dirección General de Financiación, Tributos y Juego hace notar que en la propuesta de coeficientes para 2014 se combina una bajada de los coeficientes (-7,7%) con una ampliación del margen entre el valor calculado y el de mercado, al pasar de 84,1% al 74,9%.

De este modo, se insiste en que se ha tratado de adaptar los coeficientes obtenidos a la situación actual, utilizando los datos estadísticos a los que se refiere el Proyecto de Orden, procedentes de distintas fuentes de información para que la aplicación al

valor catastral del coeficiente calculado se corresponda con el valor real del bien en todas las zonas, incluidas las costeras y los municipios con gran declive de la actividad industrial.

Así pues, no disponiendo el Consejo Consultivo de datos que pudieran llevar a una distinta conclusión, al igual que en ejercicios anteriores, 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 motivada a las observaciones formuladas durante la tramitación de la norma.

En suma, por las razones que se acaban de exponer, el Consejo Consultivo no formula ninguna objeción al Proyecto de Orden.

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, éste se considera ajustado a Derecho.