

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA

Decreto-ley 7/ 2021, de 27 de abril, sobre reducción del gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para el impulso y la reactivación de la economía de la Comunidad Autónoma de Andalucía ante la situación de crisis generada por la pandemia del coronavirus (COVID19).

I

Desde la declaración de la pandemia del COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha venido adoptando de forma paulatina una serie de medidas de distinta naturaleza tendentes a paliar los graves efectos que la misma está produciendo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde una perspectiva tributaria, es preciso destacar el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19), que entró en vigor el 17 de marzo, y que estableció un sistema de prórroga para la presentación e ingreso de autoliquidaciones de tributos propios y cedidos de gestión autonómica y para las demás deudas de derecho público de carácter no tributario. Además, de manera específica por lo que respecta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, para evitar posibles tensiones en tesorería, se estableció una ampliación del plazo de presentación y pago del citado impuesto de tres meses adicionales a los previstos en la normativa específica del tributo, para aquellos plazos que coincidieran, en todo o en parte, con la vigencia del primer estado de alarma, declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

En continuidad con las medidas urgentes aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para paliar la situación de crisis generada por el COVID-19 se adopta este decreto-ley.

En particular, en el ámbito tributario se hace preciso seguir implantando medidas de apoyo tributario que persiguen mitigar el posible impacto que el escenario económico de contención pueda tener sobre la economía andaluza.

Por ello, con vigencia exclusiva hasta el día 31 de diciembre de 2021, se reduce el gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados con el objetivo de propiciar el impulso y la reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Concretamente, en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, se reduce el tipo de gravamen general aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, excepto los de garantía, pasando desde los tipos del 8%, 9% y 10% a un único tipo general del 7%. De igual modo, se reduce el tipo de gravamen general, modalidad de Actos Jurídicos Documentados, para los documentos notariales, pasando desde el tipo de gravamen del 1,5% al tipo de gravamen del 1,2%.

Con la citada reducción impositiva general del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se pretende la consecución de un objetivo doble.

El primero, impulsar y reactivar el sector inmobiliario gravemente afectado por la crisis. En efecto, el año 2020 cerró con una caída en el total de viviendas vendidas en Andalucía de aproximadamente el 17%, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, y un fuerte descenso en los precios, especialmente de la vivienda usada, tendencia que, de acuerdo con las previsiones de distintos expertos y organismos especializados, continuará en 2021, con una caída de precios de la vivienda usada en el entorno del 5%, aunque con un ligero repunte en el total de viviendas vendidas, mientras los precios de la obra nueva, en cambio, se mantendrán relativamente estables, debido principalmente a la exigua oferta disponible en el mercado.

Ante dicha perspectiva, con la medida que se adopta se pretende, de un lado, esimitar la demanda de viviendas usadas, con un sustancial abaratamiento de la tributación de su adquisición, y, de otro, tratar de incentivar la oferta de obra nueva a precios más asequibles, mediante la reducción de los costes fiscales asociados a los distintos actos inherentes al proceso constructivo, gravados por la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, documentos notariales, del impuesto, coadyuvando todo ello a reducir la brecha existente entre el precio de la vivienda usada y la nueva.

El segundo objetivo que se persigue con esta medida es el de aliviar de manera considerable la carga fiscal en su acceso a la vivienda para la ciudadanía que, previsiblemente, va a sufrir los efectos más severos de la crisis económica derivada de la pandemia.

La adopción de esta medida, además, dotará de mayor renta disponible al sistema que estimule la demanda y sirva de elemento dinamizador al mercado inmobiliario de la Comunidad Autónoma; este efecto provocará un progresivo aumento de la recaudación derivado del ensanchamiento de las bases agregadas generadas por la incentivación de la actividad económica y la inversión y el incremento del consumo, lo que compensará los menores ingresos obtenidos a corto plazo de las operaciones afectadas, por la reducción de los tipos de gravamen. A mayor abundamiento, la mayor renta disponible en manos de la ciudadanía conllevará, por el propio efecto multiplicador de la economía, un aumento del consumo gravado por otro tipo de tributación indirecta, lo que, a la postre, redundará en unos mayores ingresos para las arcas públicas.

Todo lo anterior, con el foco siempre centrado en la necesaria consecución del doble objetivo descrito, justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la aprobación de esta medida.

Dichas modificaciones se efectúan en ejercicio de las competencias normativas que atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía el artículo 180.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 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, en los casos y condiciones que se prevén 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, y en el marco general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas establecido en el artículo 157 de la Constitución Española y en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

II

La regulación del decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

En base a la previsión contenida en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4; 137/2003, de 3 de julio, F. 3, y 189/2005, de 7 julio, F. 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

De igual forma, la reciente STC 40/2021, de 18 de febrero, justifica el uso de la figura del decreto-ley en esta época ya que «Si algo define la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19 es su gravedad e imprevisibilidad. En concreto, este tribunal se ha referido a ella como una “pandemia global muy grave, que ha producido un gran número de afectados y de fallecidos en nuestro país, y que ha puesto a prueba a las instituciones democráticas y a la propia sociedad y los ciudadanos, en cuanto se han convertido, en conjunto, en elementos esenciales para luchar contra esta situación de crisis sanitaria y económica que afecta a todo el país, situado por mor de la misma ante una situación que, pese a no ser la primera vez que se produce (ya sufrimos, entre otras, la pandemia de 1918), sí es la primera vez que nuestra actual democracia se ha visto en la necesidad de enfrentarse ante un desafío de esta magnitud y de poner en marcha los mecanismos precisos para hacerle frente” (ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 2). La tramitación de esta medida como ley retrasaría su eficacia para la reactivación económica pretendida (STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 3).

La situación provocada por la evolución del virus desde que se procediera a su declaración como emergencia de salud pública de importancia internacional, ha generado la urgente necesidad de adoptar medidas extraordinarias en diversos ámbitos para hacer frente a la misma.

La extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este decreto-ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde a este Gobierno (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ6) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades de actuación que la situación de emergencia acreditada demanda (STC, de 30 de enero de 2019, Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2208-2019).

Como señala el Tribunal Constitucional, generalmente «se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como “coyunturas económicas problemáticas”, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a “situaciones concretas” de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

En el presente caso, el fin que justifica la legislación de urgencia es el de subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella, teniendo en cuenta que los ámbitos a los que afectan las mismas requieren de una intervención inmediata. Estas medidas que se adoptan no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta las materias a las que afectan. En cuanto a la necesidad de una acción normativa inmediata y a las razones que obligarían a prescindir de la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, cabría aludir a que la implementación de estas medidas, y en consecuencia, el efecto que se persigue de estimular en este periodo actual la demanda de viviendas aliviando la carga fiscal y de incentivación de obra nueva, no tendría lugar en ese caso hasta transcurridos varios meses, por lo que se produciría el efecto contrario al perseguido aumentando por el contrario la contención en el desarrollo del sector. La inmediatez de la entrada en vigor de este decreto-ley resulta también oportuna, puesto que otra alternativa requeriría de un plazo muy superior en el tiempo (STC 68/2007, FJ 10, y 137/2011, FJ 7).

Por último, este decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su espectro competencial (STC 93/2015, de 14 de mayo FJ11).

Estas mismas razones que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente instrumento normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido, esta regulación es necesaria y eficaz por cuanto es preciso introducir en este momento los cambios más acuciantes para subvenir a estas necesidades y no existe otro mecanismo más que el de una norma con rango de ley. En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas.

Asimismo, resulta proporcional y transparente porque esta modificación introduce solo los elementos necesarios para la salvaguarda del interés público en este momento, e igualmente se garantiza el principio de seguridad jurídica al asegurar un correcto encaje del conjunto de medidas en el ordenamiento jurídico aplicable. Finalmente, el principio de eficiencia se considera cumplido toda vez que no se imponen nuevas cargas administrativas que no sean imprescindibles frente a las previstas en la regulación actual.

Debe señalarse también que este decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, tampoco afecta a los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía.

Por todo ello, en el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta del Consejero de Hacienda y Financiación Europea, de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 27 de abril de 2021,

D I S P O N G O

Artículo 1. Tipo de gravamen general para las transmisiones patrimoniales onerosas.

Con vigencia exclusiva para los hechos imponible devengados desde la entrada en vigor de este decreto-ley hasta el día 31 de diciembre de 2021, para la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las tarifas a que se refiere el artículo 34 del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2018, de 19 de junio, quedarán sustituidas por un único tipo de gravamen general del 7%.

Artículo 2. Tipo de gravamen general para los documentos notariales.

Con vigencia exclusiva para los hechos imponible devengados desde la entrada en vigor de este decreto-ley hasta el día 31 de diciembre de 2021, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el tipo de gravamen a que se refiere el artículo 39 del Texto

Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/2018, de 19 de junio, será del 1,2%.

Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.

Se autoriza a la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda para dictar las disposiciones que, en el ámbito de sus competencias, sean necesarias en desarrollo y ejecución del presente decreto-ley.

Asimismo, se autoriza a la persona titular de la Dirección de la Agencia Tributaria de Andalucía para realizar las actuaciones necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la ejecución del presente decreto-ley y, en especial, para adaptar los modelos normalizados con el fin de adecuarlos a lo establecido en el mismo.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

El presente decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 27 de abril de 2021

JUAN MANUEL MORENO BONILLA
Presidente de la Junta de Andalucía

JUAN BRAVO BAENA
Consejero de Hacienda y Financiación Europea