

RESUMEN

ACTIVIDADES INMOBILIARIAS - VALORACIÓN INMOBILIARIA (1)

El interesado manifiesta en su escrito que la legislación española que regula las valoraciones inmobiliarias con finalidad hipotecaria, que obliga a la constitución de sociedades de tasación, resulta discriminatoria para el libre ejercicio del profesional valorador acreditado internacionalmente. Por ello solicitan su modificación, regulando al profesional, no la forma societaria.

El informe de la Secretaria del Consejo para la Unidad de Mercado considera que la actividad de valoración de inmuebles con finalidad hipotecaria debe realizarse de forma necesaria y proporcionada conforme a los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

En este sentido, en el marco de la próxima transposición de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de febrero de 2014 sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010, el Ministerio de Economía y Competitividad se compromete a valorar la adecuación del esquema regulatorio de las valoraciones inmobiliarias con fines hipotecarios a los principios de necesidad y proporcionalidad de la LGUM para, en su caso, examinar la posibilidad de modificación de los requisitos contenidos en la normativa.

[Informe final](#)

Importante: [Nota- Aplicación de la Directiva de servicios a la actividad de tasación inmobiliaria](#)



(28/1444)

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 15-10-14 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, el escrito presentado en nombre de una Asociación, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de las valoraciones inmobiliarias con finalidad hipotecaria.**

Dada la ausencia en el escrito presentado de información esencial para el análisis del expediente, se procedió con fecha 17-10-14 a solicitar dicha información al interesado, que fue remitida el día 27-10-14.

El interesado manifiesta que la Asociación que representa, mediante su condición de “AMA” (Awarding Member Association) de TEgoVA (The European Group of Valuers’ Associations), acredita a los profesionales de la valoración que lo solicitan con el distintivo “REV” (Recognized European Valuer), acreditación que, según el interesado, ha sido “homologada” por el Banco Central Europeo en sus “AQR” (Asset Quality Review), al recomendar la aplicación de las normas europeas de valoración (EVS o Libro Azul).

Según el interesado, en España existen 4 modelos profesionales con relación a la valoración inmobiliaria: esquemas de valoración con finalidad hipotecaria, urbanística, catastral, impositiva y judicial.

A ello se une el problema que supone la intensa relación entre las entidades financieras y las sociedades de tasación. Se necesita pues, desde la perspectiva del interesado, una profunda reforma del sector que pase por plantear una Ley General de la Valoración en España, a través de la cual se adopten los estándares internacionales contenidos en los “European Valuation Standards” (EVS).

Por lo que respecta a la valoración con finalidad hipotecaria, el interesado considera que la legislación que la regula, que es anterior a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, resulta discriminatoria para



el libre ejercicio del profesional valorador acreditado internacionalmente. Por ello solicitan su modificación, regulando al profesional, no la forma societaria.

II. MARCO NORMATIVO

II.1. Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario.

Los artículos segundo y séptimo de esta Ley establecen:

“Artículo segundo.

Las entidades de crédito que, a continuación, se detallan podrán otorgar préstamos y créditos y emitir los títulos que se regulan por la presente Ley, en las condiciones que reglamentariamente se determinen:

- a) los bancos y, cuando así lo permitan sus respectivos estatutos, las entidades oficiales de crédito,*
- b) las cajas de ahorro y la Confederación Española de Cajas de Ahorros,*
- c) las cooperativas de crédito,*
- d) los establecimientos financieros de crédito.”*

“Artículo séptimo.

Uno. Para que un crédito hipotecario pueda ser movilizado mediante la emisión de los títulos regulados en esta Ley, los bienes hipotecados deberán haber sido tasados por los servicios de tasación de las Entidades a que se refiere el artículo segundo, o bien por otros servicios de tasación que cumplan los requisitos que reglamentariamente se establecerán.

Dos. El Ministerio de Economía y Comercio, previo informe del Instituto de Crédito Oficial, regulará:

- a) Las normas generales sobre la tasación de los bienes hipotecables, a que habrán de atenerse tanto los servicios de las Entidades prestamistas como las Entidades especializadas que para este objeto puedan crearse.*
- b) La forma en que deba constar la tasación efectuada.*



c) El régimen de inspección del cumplimiento de tales normas.”

II.2. Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, sobre el régimen jurídico de homologación de los servicios y sociedades de tasación.

“Artículo 1. Ámbito de aplicación.

El presente Real Decreto desarrolla el régimen jurídico de homologación administrativa de los servicios y sociedades de tasación. Dicha homologación será preceptiva para que las valoraciones de bienes inmuebles que realicen puedan surtir efecto en los siguientes casos:

a) Servir de garantía hipotecaria de préstamos que forman parte de la cartera de cobertura de los títulos hipotecarios contemplados en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario.

b) Servir de cobertura de las provisiones técnicas de las entidades aseguradoras exigidas por el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado.

c) Formar parte del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva inmobiliarias reguladas en el Real Decreto 686/1993, de 7 de mayo, que modifica el Real Decreto 1393/1990, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva, precisándose el régimen de las sociedades y fondos de inversión inmobiliaria.

d) Formar parte del patrimonio de los fondos de pensiones regulados en el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones.

e) Cualquier otra en que la normativa exija que la valoración haya de realizarse por una sociedad o servicio de tasación.”

“Artículo 3. Requisitos para la homologación.

1. Para obtener y conservar su homologación, las sociedades de tasación deberán cumplir los siguientes requisitos:



a) Revestir la forma de sociedad anónima de fundación simultánea domiciliada en el territorio nacional.

b) Contar con un capital mínimo de 50.000.000 de pesetas íntegramente desembolsado. Dicho capital ha de estar representado en acciones nominativas.

c) Limitar estatutariamente su objeto social a la valoración de todo tipo de bienes, empresas o patrimonios.

d) Contar con un número mínimo de diez profesionales de los cuales, al menos, tres han de ser profesionales vinculados.

e) Disponer de una organización con los medios técnicos y personales, y los mecanismos de control interno necesarios para asegurar tanto un adecuado conocimiento de la situación y condiciones del mercado inmobiliario sobre el que han de operar, como el cumplimiento uniforme de las normas de valoración aplicables y de las obligaciones e incompatibilidades establecidas en este Real Decreto.

f) Tener asegurada frente a terceros la responsabilidad civil, que por culpa o negligencia pudiera derivarse de su actividad de tasación mediante póliza de seguro suscrita con una entidad aseguradora habilitada legalmente para operar en España en el seguro de responsabilidad civil, por un importe no inferior a 600.000 euros más el 0,5 por mil del valor de los bienes tasados en el ejercicio inmediatamente anterior, hasta alcanzar la cifra máxima de 2.400.000 euros. La póliza deberá suscribirse de forma exclusiva para la actividad de tasación y alcanzará a toda la actividad de tasación de la sociedad, incluso cuando los daños o perjuicios económicos procedan de errores o negligencias cometidos por los profesionales que realicen las tasaciones. La póliza podrá contemplar las exclusiones excepcionales propias de las prácticas habituales aseguradoras en ese ramo.

g) Contar con un consejo de administración en el que todos sus miembros, así como los del consejo de administración de su entidad dominante cuando exista, sean personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional, que posean conocimientos y experiencia adecuados para ejercer sus funciones y que estén en disposición de ejercer un buen gobierno de la entidad. Los requisitos de honorabilidad y conocimiento y experiencia deberán concurrir



también en los directores generales o asimilados, así como en las personas que asuman funciones de control interno u ocupen puestos claves para el desarrollo diario de la actividad de la entidad y de su dominante, conforme establezca el Banco de España.

A estos efectos, la valoración de la idoneidad de los miembros del consejo de administración, así como de los directores generales o asimilados y de las personas que asuman funciones de control interno u ocupen puestos claves para el desarrollo diario de la actividad de la entidad, se ajustará a los criterios y procedimientos de control de la honorabilidad, experiencia y buen gobierno establecidos en el artículo 2 del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito.

“Artículo 4. Procedimiento para la homologación.

1. Los promotores de una sociedad de tasación deberán dirigir la solicitud de homologación al Banco de España aportando los siguientes documentos:

a) Copia del correspondiente proyecto de escritura de constitución de la entidad.

b) Relación de los componentes del primer consejo de administración y altos directivos de la sociedad, con su historial profesional.

c) Relación e historial profesional de los profesionales vinculados.

d) Descripción de la organización de la sociedad, de los medios técnicos y personales y de los mecanismos de control interno con que contará para realizar los trabajos de tasación.

e) Justificación de haber constituido en el Banco de España, en metálico o en valores de Deuda Pública, un depósito equivalente al 10 por 100 del capital mínimo exigido.”

“Artículo 5. Inscripción en el registro oficial de sociedades de tasación.

1. La eficacia de la homologación concedida quedará condicionada a la presentación en el Banco de España por los promotores de las sociedades de



tasación, con anterioridad al comienzo del ejercicio de sus actividades, y antes de que transcurra el plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de la notificación de la homologación, de la siguiente documentación:

a) Escritura de constitución de la sociedad debidamente inscrita en el Registro Mercantil.

b) Relación de los profesionales con que cuenta la sociedad con indicación de su titulación. En el caso de profesionales vinculados se aportarán, además, las condiciones que acrediten la vinculación.

2. Si se cumplen los requisitos previstos en el número anterior, el Banco de España procederá de oficio a la inscripción de la sociedad en el Registro especial correspondiente, otorgará un número de registro y ordenará la publicación de dicha inscripción en el «Boletín Oficial del Estado».

II.3. Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero.

“Artículo 8. Tasación previa.

1. Los bienes inmuebles por naturaleza sobre los que recaiga la hipoteca deberán haber sido tasados con anterioridad a la emisión de títulos por los servicios de tasación de la entidad financiera prestamista o de entidades homologadas, con arreglo a lo que dispone este real decreto. Dicha tasación tiene por objeto estimar de forma adecuada el precio que pueden alcanzar aquellos bienes de manera que su valor se constituya en garantía última de las entidades financieras y de los ahorradores que participen en el mercado.

...”

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de valoración de inmuebles con finalidad hipotecaria en el ámbito de la LGUM.



El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de valoración de inmuebles con finalidad hipotecaria constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

Conviene además precisar, dado que el interesado menciona en su escrito la Directiva de Servicios, que la normativa sobre valoración de inmuebles con finalidad hipotecaria es normativa financiera, por lo que no entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, ni de su norma de transposición horizontal, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

b) Análisis de la normativa sobre valoración de inmuebles con finalidad hipotecaria a la luz de los principios de la LGUM.

Con carácter preliminar debe precisarse que la autorización para las sociedades de tasación no opera como un requisito indispensable para realizar cualquier tasación inmobiliaria, sino que sólo es un requisito para determinadas operaciones de tasación (las recogidas expresamente en el artículo 1 del Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, de régimen jurídico de homologación de los servicios y sociedades de tasación, así como las que establezcan las leyes).

La Ley 2/1981, de 25 de marzo y el Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, establecen una reserva de actividad al determinar que únicamente las sociedades de tasación homologadas e inscritas en el Registro oficial de sociedades de tasación (Banco de España) pueden realizar la tasación de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de hipoteca cuando se pretenda que



el crédito hipotecario sea movilizado mediante la emisión de los títulos hipotecarios.

La imposición de reservas de actividad supone una excepción a la libertad de elección de profesión u oficio proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución Española¹ y un límite al acceso a una actividad económica y a su ejercicio por lo que, en todo caso, deberá estar justificada según las consideraciones establecidas en la LGUM.

El artículo 5 de la LGUM², que regula el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

El artículo 17 de la LGUM³ instrumentaliza la aplicación de este principio al establecer que respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una

¹ **Artículo 35.1.** *“Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.”*

² **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. *Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

2. *Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

³ **Artículo 17.** Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

“1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:



autorización cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Por autorización se entiende, según el apartado f) del anexo de la LGUM, cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio. Asimismo el artículo 17 establece expresamente que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización. En este sentido, por tanto, la homologación de la sociedad de tasación e inscripción en el Registro del Banco de España tienen los efectos de una autorización.

Se considera que la autorización / homologación de las sociedades de tasación puede estar justificada por razones de orden público, en concreto, por la necesidad de mantener la estabilidad financiera.

Debe recordarse que la exposición de motivos de la LGUM establece:

El Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación», partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.”



actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras.”

En el mismo sentido, la Disposición adicional primera determina:

“Cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado,”

En definitiva, el uso de un medio de intervención ex ante de control de la actividad (autorización/homologación) puede considerarse necesario y proporcionado en virtud del artículo 17 de LGUM en la medida en que parecen concurrir razones de orden público que justificarían dicha intervención.

No obstante lo anterior, en aplicación del artículo 5 de la LGUM⁴ debe igualmente realizarse un juicio de necesidad y proporcionalidad con relación a cada uno de los requisitos concretos para el acceso a la actividad.

Por razones de orden público y de protección al consumidor (razones comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre) la normativa podría imponer requisitos estrictos para las sociedades de tasación, cuyo objetivo sea el de garantizar un mayor control de las mismas así como su actuación técnica, y su independencia con respecto a las entidades de crédito.

⁴ **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.



En este sentido, podría valorarse si todos los requisitos específicos contenidos actualmente en la normativa, en particular el requisito que obliga a revestir la forma de sociedad anónima, sirven a los fines pretendidos y deben mantenerse. En concreto cabría analizar la necesidad y la proporcionalidad de dichos requisitos, es decir, su justificación conforme a las razones imperiosas de interés general invocadas y la inexistencia de otros medios alternativos menos restrictivos y distorsionadores para la actividad económica.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

En el marco de la próxima transposición de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de febrero de 2014 sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010, el Ministerio de Economía y Competitividad se compromete a valorar la adecuación del esquema regulatorio de las valoraciones inmobiliarias con fines hipotecarios a los principios de necesidad y proporcionalidad de la LGUM para, en su caso, examinar la posibilidad de modificación de los requisitos contenidos en la normativa.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 23 de marzo de 2015

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO





NOTA – APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS A LA ACTIVIDAD DE TASACIÓN INMOBILIARIA.

Con posterioridad al cierre de este informe se ha procedido a la revisión de la consideración de la actividad de tasación inmobiliaria. Se concluye que esta actividad debe considerarse sujeta al ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Téngase en cuenta esta consideración en relación con la valoración inicial de esta Secretaría, recogida en el último párrafo del punto III.a) de este informe.

Madrid, 15 de abril de 2015

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

