

Expediente Núm. 50/2008
Dictamen Núm. 33/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 11 de febrero de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Resolución de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos, por la que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, hace referencia a la normativa objeto del desarrollo que se pretende. Comienza señalando que tanto el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados como la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones establecen que la base imponible de los mismos estará constituida “por el valor real de los bienes

y derechos transmitidos". A efectos de comprobación de dichos valores, la Consejería de Economía y Asuntos Europeos (en adelante Consejería) pretende poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante Ley General Tributaria), desarrollado por el artículo 158 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el 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 (en adelante Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria).

La Ley General Tributaria dispone, en el anteriormente señalado artículo 57.1.b), que los elementos determinantes de la obligación tributaria podrán ser comprobados por la Administración, entre otros medios, a través de una "estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal", añadiendo que tal estimación por referencia "podrá consistir en la aplicación de los coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la Administración tributaria competente, en los términos que se establezcan reglamentariamente, a los valores que figuren en el registro oficial de carácter fiscal que se tome como referencia a efectos de la valoración de cada tipo de bienes. Tratándose de bienes inmuebles, el registro oficial de carácter fiscal que se tomará como referencia a efectos de determinar los coeficientes multiplicadores para la valoración de dichos bienes será el Catastro Inmobiliario".

El desarrollo reglamentario al que se refiere este artículo 57.1.b) de la Ley General Tributaria ha sido llevado a cabo por el artículo 158, apartado 1, del Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria que establece que "la aplicación del medio de valoración consistente en la estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal a que se refiere el artículo 57.1.b) de la (Ley General Tributaria) exigirá que la metodología técnica utilizada para el cálculo de los coeficientes multiplicadores, los coeficientes resultantes de dicha metodología y el periodo de tiempo de validez hayan sido objeto de aprobación y publicación por la Administración

tributaria que los vaya a aplicar. En el ámbito de competencias del Estado la aprobación corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda mediante orden”.

Cita, como fundamento legal de la norma que se pretende, las atribuciones que el artículo 38 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias atribuye a los Consejeros -“i) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Consejería y dictar Instrucciones y Circulares”- y, en relación con la forma que ha de adoptar dicha iniciativa reglamentaria, invoca el artículo 21 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de Resolución está integrada por dos artículos, una disposición transitoria, una final y dos anexos.

El artículo 1 define el objeto de la disposición -aprobar los coeficientes aplicables, establecer las reglas para su aplicación y publicar la metodología empleada- y el artículo 2 establece las reglas para la aplicación de dichos coeficientes y sus efectos. La disposición transitoria fija una reducción de los coeficientes aplicables durante los ejercicios 2008 y 2009 y la disposición final dispone que la norma entrará en vigor “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del titular de la Consejería, de 26 de diciembre de 2007, y a propuesta del Director General del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias (en adelante Ente Tributario) se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración del proyecto de Resolución. Junto con la propuesta, de fecha 19 de diciembre de 2007, se incorpora un borrador de la norma; una memoria justificativa de la necesidad de aprobación de la disposición, una memoria económica y una tabla de vigencias suscritas por la Jefa de Área de Servicios Generales del Ente Tributario con fecha 7 de diciembre de 2007; y un informe elaborado por la Dirección General de Presupuestos el día 17 de diciembre de 2007.

En la tabla de vigencias se indica que “la materia objeto de la presente disposición no ha sido objeto de regulación con anterioridad, por lo que no deroga normativa anterior”. La memoria concluye señalando, después de analizar la normativa aplicable, que con la publicación de esta resolución “se eliminan incertidumbres, se garantiza la seguridad jurídica y se obtiene (...) un procedimiento ágil y sencillo que optimice la gestión”. Finalmente, en la memoria económica se señala que, desde el punto de vista presupuestario, la aplicación de los nuevos coeficientes puede suponer, por el concepto de segunda transmisión de viviendas, un aumento en la recaudación.

El informe de la Dirección General de Presupuestos, suscrito por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, resume la memoria económica del proyecto y concluye destacando que, “a efectos económicos, no hay observaciones que hacer a la aprobación de la propuesta objeto del presente informe”.

Con fecha 18 de enero de 2008, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asesoramiento de la Consejería dirige un escrito al Director General del Ente Tributario indicándole que se han introducido modificaciones formales en el proyecto, lo que ha “dado lugar a un nuevo texto que se adjunta (...), al objeto de que desde esa Dirección General se preste su conformidad al mismo”. Además, solicita “la determinación clara del plazo de vigencia de los coeficientes a aprobar” y que se proceda a especificar, en el anexo correspondiente, los aplicables durante el año 2009.

Con fecha 22 de enero de 2008, el Director General del Ente Tributario remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería un informe de la misma fecha, suscrito por la Jefa del Área de Servicios Generales del Ente Tributario. En él se manifiesta la conformidad a las modificaciones introducidas con dos salvedades: entiende que el último apartado del texto propuesto ha de contemplarse como una disposición transitoria y que debe eliminarse del artículo 1 la expresión “devengados durante 2008”, puesto que se aplicará el coeficiente reductor previsto en la disposición transitoria referida tanto a los impuestos devengados durante 2008 como a los devengados durante 2009. Por

último, el informe aclara que los coeficientes, en principio, “tienen una validez indefinida” y que no se considera adecuado introducir en el anexo II el valor de los correspondientes a 2009, ya que su aplicación concreta puede variar en función de que se hayan revisado o no los valores catastrales en algún Concejo.

Con fecha 30 de enero de 2008, la Secretaria General Técnica de la Consejería emite informe sobre la disposición proyectada, resumiendo la tramitación efectuada y los fundamentos que justifican el proyecto y haciendo constar la necesidad del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Concluye indicando que “la propuesta de Resolución no suscita dudas de legalidad, ni en cuanto a sus aspectos competenciales, ni en cuanto a su técnica normativa, tramitación o contenido, por lo que se informa favorablemente”.

3. Mediante escrito de 11 de febrero de 2008, registrado de entrada el día 15 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la Resolución de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos, por la que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos, a efectos 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, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente administrativo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Resolución por el que se establecen los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor

real de determinados bienes inmuebles urbanos, en procedimientos tributarios de comprobación de valores, todo ello a efectos de la liquidación de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones.

El análisis de la competencia de este Consejo Consultivo para emitir el dictamen solicitado exige, con carácter previo, que determinemos la naturaleza jurídica del proyecto de Resolución que se propone, puesto que la competencia del Consejo únicamente alcanza a los "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones" -artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio-. Si por "reglamento" hemos de entender cualquier norma escrita emanada de una Administración Pública, la apelación de la norma legal que acabamos de señalar al "carácter general" de la disposición, dictada en ejecución de las leyes, delimita el concepto de reglamentos que deben someterse a dictamen preceptivo de este Consejo, excluyendo del mismo aquellas normas reglamentarias que, según la terminología unánimemente asumida por la doctrina y la jurisprudencia, se ciñen exclusivamente al ámbito organizativo interno o doméstico administrativo. Debemos examinar, por tanto, si la norma reglamentaria que se plantea, modifica en alguna medida el patrimonio jurídico de los ciudadanos en general, o el de un grupo concreto identificable (v. g., los sujetos pasivos de los impuestos a los que se refiere la norma), o si, por el contrario, la resolución se dirige exclusivamente al ámbito doméstico *-ad intra-* de la Administración, sin incidencia en el conjunto de sus derechos y obligaciones. La respuesta nos ha de permitir resolver sobre nuestra propia competencia en orden a dictaminar, con el carácter preceptivo que se invoca, el proyecto de Resolución remitido.

Con tal propósito, hemos de comenzar por observar que el artículo 1 del proyecto, referido al objeto de la norma, dispone que "tiene por objeto aprobar los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar (...) el valor real de

determinados bienes inmuebles (...), a efectos de liquidación de los derechos imponibles de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones". De la simple lectura de este artículo parece desprenderse, de forma clara, su carácter de norma general, puesto que tiene incidencia sobre el valor de determinados bienes, "a efectos de liquidación" de los impuestos referidos. Aunque del preámbulo de la norma en elaboración se desprende que, en principio, el coeficiente que se pretende aprobar se incardina en un procedimiento de comprobación de valores -"determinantes de la obligación tributaria"- cuya competencia corresponde a la propia Administración, la regulación de ambos impuestos pone de manifiesto la evidente trascendencia que ello supone para los sujetos pasivos, puesto que al efectuar dicha comprobación de valores la Administración podrá corregir el declarado por aquéllos, modificando así la liquidación tributaria y obligándoles, en caso de desacuerdo, a presentar el oportuno recurso o a promover una tasación pericial contradictoria. Así se establece, por ejemplo, en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, al disponer que "Si de la comprobación resultasen valores superiores a los declarados por los interesados, éstos podrán impugnarlos en los plazos de reclamación de las liquidaciones que hayan de tener en cuenta los nuevos valores. Cuando los nuevos valores puedan tener repercusiones tributarias para los transmitentes se notificarán a éstos por separado para que puedan proceder a su impugnación en reposición o en vía económico-administrativa o solicitar su corrección mediante tasación pericial contradictoria", y similar redacción nos encontramos en la regulación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Debe tenerse en cuenta, igualmente, que el artículo 34, letra n), de la Ley General Tributaria reconoce, como un derecho del obligado tributario, el de "ser informado de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión", y el artículo 90 de la misma ley dispone, en su apartado 1, que cada "Administración tributaria informará, a solicitud del

interesado y en relación con los tributos cuya gestión le corresponda, sobre el valor a efectos fiscales de los bienes inmuebles que, situados en el territorio de su competencia, vayan a ser objeto de adquisición o transmisión”, añadiendo, en su apartado 2, que dicha información “tendrá efectos vinculantes durante un plazo de tres meses, contados desde la notificación al interesado, siempre que la solicitud se haya formulado con carácter previo a la finalización del plazo para presentar la correspondiente autoliquidación o declaración y se hayan proporcionado datos verdaderos y suficientes a la Administración tributaria”. En idéntico sentido, el artículo 69.1 del Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria dispone que en “los tributos que graven la adquisición o transmisión de bienes inmuebles y cuya base imponible se determine por el valor real de dichos bienes, los obligados tributarios podrán solicitar a la Administración tributaria información sobre el valor de los que estén situados en el territorio de su competencia./ Esta información tendrá efectos vinculantes en los términos previstos en el artículo 90.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, cuando haya sido suministrada por la Administración tributaria gestora del tributo que grave la adquisición o la transmisión y en relación con los bienes inmuebles situados en el territorio de su competencia”.

A la vista de ello, este Consejo entiende que la determinación del valor del inmueble por dicho método tiene unas evidentes consecuencias para los sujetos pasivos de los impuestos señalados; consecuencias que se prevén tanto en la normativa específica de cada uno de ellos, como en la Ley General Tributaria y en el Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria, lo que nos lleva a concluir que el proyecto que analizamos excede del contenido propio de los que hemos denominado reglamentos internos o domésticos, y que se proyecta *ad extra*, completando el ordenamiento general de ambos impuestos. En definitiva, nos encontramos ante una disposición de carácter general, dictada en ejecución de las leyes, y por ello este Consejo Consultivo resulta competente para dictaminar, con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), establece que en la iniciación del procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar.

A la vista de la documentación que contiene el expediente remitido, debemos concluir que la tramitación del proyecto, al margen de la cuestión que desarrollaremos en la siguiente consideración jurídica, resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias asume, por delegación del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.2 de su Estatuto de Autonomía, “la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión en su caso” de los impuestos cedidos, entre los que se encuentran, según la disposición adicional del propio Estatuto de Autonomía, los Impuestos sobre Sucesiones y

Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

El régimen jurídico aplicable a dichos impuestos cedidos es el establecido en la Ley 21/2001, de 27 diciembre, por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía; ley que determina, en sus artículos 40 y 41, el alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, respectivamente, disponiendo, en ambos supuestos, que aquéllos podrán regular los aspectos de gestión y liquidación de dichos tributos.

A su vez, el Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria, conforme determina su artículo 1.2, "será de aplicación en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria"; norma que tiene por objeto establecer "los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español", indicando a continuación que "será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución". Consecuentemente, dicho Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria será de aplicación directa en todas las Administraciones tributarias, sin perjuicio de las especialidades establecidas en el artículo 1 de la Ley General Tributaria.

De forma coherente con el reparto competencial, ni el artículo 57 de la Ley General Tributaria ni el artículo 158 del Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria configuran el coeficiente aplicable a efectos de comprobación de valores, sino que determinan la necesidad de su aprobación y publicación "por la Administración tributaria" que los vaya a aplicar, señalando éste último, que "en el ámbito de competencias del Estado la aprobación corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda mediante orden". Por ello, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta

competente para dictar una norma reglamentaria que determine el coeficiente multiplicador al que se refiere el artículo 57 de la Ley General Tributaria.

Sin embargo, hemos de realizar una especial consideración en relación con el órgano que tiene atribuida esa potestad reglamentaria, puesto que, aunque la Administración ejerce dicha potestad, el reglamento sólo puede dictarse por el órgano que tenga atribuida la competencia. En este orden de cosas, es doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia consolidada que, en el ámbito de la Administración General del Estado, la potestad reglamentaria original viene encomendada al Gobierno, mientras que los Ministros o las Ministras pueden ejercer esa potestad reglamentaria, pero sólo en materia organizativa o doméstica, salvo habilitación expresa. Por tanto, ha de distinguirse entre los reglamentos del Gobierno (del Consejo de Ministros), que son fruto de una potestad administrativa originaria o derivada de la Constitución, y los reglamentos ministeriales que, salvo en el caso de los domésticos u organizativos, precisan de una especial habilitación normativa (Sentencias del Tribunal Constitucional número 185/1995, de 14 de diciembre, y número 133/1997, de 16 de julio). Esta doctrina ha de extenderse a los ordenamientos autonómicos, donde la potestad reglamentaria originaria corresponde al Gobierno y únicamente la interna o doméstica a los o las titulares de las Consejerías respectivas, al margen de posibles habilitaciones legales (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de febrero -Sección 3ª- y de 29 de diciembre -Sección 2ª- de 1998).

Tal doctrina resulta plenamente aplicable a nuestro ámbito autonómico, al disponer el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias que corresponde al Consejo de Gobierno “el ejercicio de la potestad reglamentaria”, y reiterar la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en su artículo 25, letra h), la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, atribuyendo únicamente a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria “en las materias propias de su Consejería” -artículo 38, letra i)-. Con base en ello, debemos concluir que el

alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros y las Consejeras no es genérico para el completo ámbito material de las funciones de su Consejería -lo que por extensión y suma de las que integran la Administración autonómica llevaría al absurdo de excluir o vaciar de contenido la potestad reglamentaria cuyo ejercicio está atribuido estatutariamente al Consejo de Gobierno, en tanto que órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma y al que corresponden las funciones ejecutiva y administrativa-, sino que hay que interpretarla como circunscrita a las materias organizativas, a las referidas a relaciones específicas de sujeción o a las habilitadas específicamente.

Ello pone de manifiesto que el Consejero de Economía y Asuntos Europeos, a falta de una habilitación específica, no resulta competente para aprobar el reglamento que analizamos, pues excede de las competencias meramente internas o domésticas de la respectiva Consejería.

Dicha conclusión determina el sentido final del presente dictamen e impide a este Consejo Consultivo entrar en el análisis de fondo del articulado.

Considerando que el órgano competente para la aprobación de la disposición proyectada es el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, cabría, en teoría, plantear una observación en tal sentido y emitir nuestro dictamen sobre los restantes aspectos de la norma en elaboración para su sometimiento al citado órgano colegiado.

No obstante, la tramitación del procedimiento seguido no ha incluido la remisión del anteproyecto, en trámite de observaciones, a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, como sería preceptivo a tenor de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias para proponer su aprobación al Consejo de Gobierno. Por ello, y dado que, con la conclusión a la que hemos llegado, el referido trámite resultaría ineludible (y con él los informes correspondientes, en su caso), la no vulneración de lo establecido en el artículo 3, apartado 4, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, y la preservación del carácter final de nuestros dictámenes

determinan que no podamos extender éste al contenido del proyecto de disposición.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina, sin entrar en el análisis de fondo del articulado, que no procede la aprobación del proyecto de Resolución.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.