

Expediente Núm. 117/2008
Dictamen Núm. 61/2008

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 5 de junio 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 21 de mayo de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el 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 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), aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio.

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”.

A continuación señala el preámbulo el marco legal que rige el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y por último cita, como fundamento de la norma que se pretende, las atribuciones que el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, atribuye al Consejo de Gobierno.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por dos artículos, una disposición adicional, una 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 fija las reglas para la aplicación de dichos coeficientes y sus efectos. La disposición adicional única señala el régimen de comprobación del valor de bienes no incluidos en el apartado 1 del artículo 2; la disposición transitoria determina una reducción de los coeficientes aplicables durante los ejercicios 2008 y 2009, y la disposición final preceptúa 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 24 de abril de 2008 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 Decreto. Se ha incorporado al expediente un borrador de la norma, una tabla de vigencias, una memoria justificativa de la necesidad de aprobación de la disposición y una

memoria económica, suscritas por la Jefa del Área de Servicios Generales del Ente Tributario con fecha 24 de abril de 2008. Igualmente se adjunta un informe elaborado por la Dirección General de Presupuestos, de fecha 6 de mayo de 2008.

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 este Decreto, “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 indica 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 Presupuestos, con el conforme de la Directora General, 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 24 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asesoramiento de la Consejería remite a las Secretarías Generales Técnicas del resto de Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el borrador del proyecto de Decreto, al objeto de que puedan formular observaciones alegaciones en el plazo de ocho días.

Con fecha 5 de mayo de 2008, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad remite las observaciones realizadas por una Asesora Jurídica, con el conforme de la Jefa del Secretariado de Gobierno, el día 30 de abril de 2008. Se trata de cuestiones de índole formal, amparadas, según indica, en las “Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005”, y en

la "Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Resolución de 9 de marzo de 1993", y, sobre la entrada en vigor -disposición final única-, señala que ha de determinarse "qué razón de urgencia hace necesario que la misma se produzca al día siguiente de su publicación".

Con fecha 9 de mayo de 2008, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asesoramiento de la Consejería, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, emite informe sobre la disposición proyectada, resumiendo la tramitación efectuada, el resultado del trámite de alegaciones y los fundamentos que justifican el proyecto, haciendo constar la necesidad del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Concluye indicando que "la propuesta de Decreto 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".

Finalmente, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad certifica, con fecha 16 de mayo de 2008, "que la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 15 de mayo de 2008, ha informado favorablemente el proyecto de Decreto" en cuestión.

3. Mediante escrito de 21 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 26 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al Decreto por el 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, 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 Decreto 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 liquidación de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. El Consejo Consultivo emite su dictamen 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, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen, se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles. En la orden de remisión se motiva la urgencia por referencia a los términos señalados en la solicitud de la propia Consejería, que invoca las "diversas vicisitudes procedimentales (...) que han originado una gran demora en su tramitación". En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

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 acompañarán 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 beneficio que haya de representar.

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su tramitación se incorporaron los documentos preceptivos. Asimismo, se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, según dispone el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde en lo esencial 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 aquéllas 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 General Tributaria)”; norma que tiene por objeto establecer “los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español”, indicando a continuación que vincula “a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1^a, 8^a, 14^a y 18^a 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 a que se hace referencia 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”. 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, y asimismo estimamos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo

establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las matizaciones que más adelante realizaremos al analizar contenidos singulares del proyecto, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que precede al articulado del proyecto de Decreto, en el que se refieren los antecedentes y fundamentos que llevan a la adopción de la norma, debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de "Preámbulo". Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de fecha 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

Por otra parte, no existe referencia alguna a la norma estatutaria que establece la competencia de la Comunidad Autónoma para la adopción de la disposición. Consideramos que debería subsanarse esta omisión en el preámbulo del proyecto.

Finalmente, en la primera línea del texto actual deberá subsanarse la errónea denominación del Texto Refundido que se cita, sustituyendo “de la Ley sobre el Impuesto” por “de la Ley del Impuesto”.

II. Sobre la parte dispositiva.

En el artículo 1, titulado “Objeto”, y destinado a recoger una disposición que podemos denominar preliminar, se establece que el objeto de la norma es aprobar los coeficientes, establecer las reglas para su aplicación y publicar la metodología empleada para su obtención.

Ahora bien, una vez expuesta esta triple finalidad, el proyecto no contiene disposición expresa alguna que, de hecho, apruebe los coeficientes y determine la metodología para el cálculo de éstos (que se hará pública por la exigencia legal de publicación de las normas y no porque lo disponga el Decreto proyectado). Estos dos objetivos parecen considerarse implícitos en dos remisiones que el propio artículo 1 contiene en las expresiones “Tales coeficientes figuran el Anexo II” (recogida como último inciso del primer párrafo del apartado 1) y “metodología que figura en el Anexo I” (que se incluye como inciso final del apartado 2).

De los tres fines que el artículo que analizamos enuncia, la parte sustantiva de la disposición proyectada (compuesta por el artículo 2) únicamente satisface el segundo de ellos, es decir, el de establecer reglas para la aplicación de los coeficientes.

En un reglamento con la sencilla estructura del que examinamos, incluir en su artículo primero el establecimiento (como disposición general preliminar) del objeto de la norma es una opción de técnica normativa; no obstante, el

empleo de esta técnica no permite obviar que si la finalidad del Decreto es aprobar unos coeficientes así ha de hacerlo de modo expreso (aunque pueda resultar reiterativo del enunciado del objeto por el que se ha optado), pues, en caso contrario, sería una norma vacía de contenido.

Razones de seguridad jurídica y de correcta técnica normativa hacen necesario subsanar las omisiones señaladas. Esta subsanación requeriría, aun manteniendo un artículo destinado a enunciar el objeto de la norma, incorporar un precepto específico en el que se aprueben los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar, por referencia al mismo, el valor real de determinados bienes inmuebles de naturaleza urbana radicados en el territorio del Principado de Asturias, a efectos de liquidación de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, añadiendo en tal precepto que se recogen en el anexo que corresponda del Decreto.

Asimismo, sería preciso un precepto expreso para aprobar la metodología empleada para el cálculo de los referidos coeficientes y disponer que la misma se contiene en el anexo correspondiente, con lo que se dará también cumplimiento a lo establecido en el artículo 158.1 del Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria, que exige que la metodología técnica haya sido objeto de “aprobación y publicación”. En congruencia con esta observación habría que revisar el propio título del Decreto en proyecto.

Sin perjuicio de lo que acabamos de dejar expuesto, en la redacción actual del artículo 1, apartado 1, debería corregirse la expresión “liquidación de los derechos imponibles de los Impuestos”, suprimiendo o sustituyendo la errónea locución “derechos imponibles”.

En el último inciso del mismo apartado 1 del artículo 1 del proyecto, que de acogerse nuestra observación general al precepto pasaría a formar parte de otro específico, deberá revisarse la cita del anexo que corresponda. En el texto

actual se cita el anexo II de forma incongruente con los propios anexos, ya que en ellos los coeficientes que se aprueban se recogen en el anexo I.

En este mismo inciso se afirma incluir los coeficientes “para cada concejo de la Comunidad Autónoma”, lo que no encuentra fiel reflejo en el anexo, ya que en él no se hace referencia a los setenta y ocho concejos existentes en el ámbito territorial del Principado de Asturias. De tratarse de un error, habría de subsanarse la mención del articulado y, además, explicitar en el preámbulo de la norma las razones para no incluir en su ámbito de aplicación al concejo de Bimenes (que no se cita en el anexo correspondiente), en aras de la necesaria seguridad jurídica y a fin de evitar dudas interpretativas. Si, como cabe suponer, no es errónea la cita que se hace en el artículo, sino que está incompleto el anexo, deberá corregirse y completarse éste.

El párrafo segundo del artículo 1, apartado 1, recoge la posibilidad de que las personas interesadas calculen, mediante la aplicación de los coeficientes citados, el valor que la Administración tributaria asigna a los bienes inmuebles de naturaleza urbana “Al efecto establecido en el artículo 34.1.n) de la ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”, es decir, al efecto del derecho de los obligados tributarios a ser informados de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión. Del tenor literal de este párrafo, que no puede satisfacer por sí solo el derecho legalmente atribuido a la persona interesada a ser informada, ni agotar el correlativo deber de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del ya citado Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria, se extrae la conclusión de que carece de contenido normativo. Consideramos, por ello, que este párrafo resulta asistemático en el artículo 1 y que, atendido su carácter recordatorio de una posibilidad que no requiere una norma y expositivo de uno de los logros del proyecto de Decreto, sería más propio del preámbulo.

En todo caso, sería conveniente precisar la expresión “conocer el valor que la Administración tributaria asigna a los bienes inmuebles de naturaleza

urbana objeto de adquisición o transmisión”, especificando que se refiere a bienes inmuebles de naturaleza urbana “incluidos en el artículo 2, apartado 1” del proyecto, ya que los coeficientes en trámite de aprobación no serán de aplicación a todo, o a cualquier, inmueble de naturaleza urbana que pueda ser objeto de adquisición o transmisión.

En el último inciso del apartado 2 del artículo 1 del proyecto, que de acogerse nuestra observación general al precepto pasaría a formar parte de otro específico, deberá revisarse la cita del anexo que corresponda. En el texto actual se cita el anexo I de forma incongruente con los propios anexos, ya que en ellos la metodología que pretende hacerse pública se recoge en el anexo II.

En la disposición adicional única sería conveniente sustituir la genérica expresión “bienes de naturaleza urbana”, incluida tanto en su título como en su contenido, por otra más precisa que haga referencia a los bienes “inmuebles” de la naturaleza indicada.

III. Sobre los anexos.

Como ya hemos advertido en nuestras observaciones a la parte dispositiva, es necesario asegurar la congruencia del título y numeración de cada uno de los anexos con su referencia y sus citas en el articulado.

En el actual anexo I, comprensivo de los coeficientes aplicables en cada concejo, debe tenerse presente la omisión de uno de ellos, a la que ya nos hemos referido, para actuar según proceda en los términos de la observación que formulamos al último inciso del apartado 1 del artículo 1.

Asimismo, deberá revisarse la denominación de los concejos recogida en la columna correspondiente del anexo I, con el fin de corregir algunas erratas y omisiones existentes en el texto proyectado.

En la llamada incluida al final de este anexo I ha de revisarse su propia cita como “anexo II”, pudiendo sustituirse por “este anexo”, lo que evitaría nuevos equívocos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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.