

Expediente Núm. 366/2013
Dictamen Núm. 280/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 19 de diciembre de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 5 de diciembre de 2013, 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, a Efectos de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, así como la Metodología seguida para su Obtención.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que refiere la normativa objeto del desarrollo pretendido. 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". Para su comprobación, el Principado de Asturias acudió, mediante la aprobación del Decreto 63/2008, de 9 de julio, al procedimiento previsto en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que dispone 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 referido desarrollo reglamentario se llevó a cabo por el artículo 158, apartado 1, del Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria, aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, 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".

Se afirma en el preámbulo que con el Decreto se pretende la adaptación de los coeficientes a los valores catastrales resultantes de las ponencias de valores aprobadas en los últimos años y a la evolución de los valores inmobiliarios, así como la aprobación de una nueva metodología que permite extender la aplicación de los coeficientes a "inmuebles excluidos hasta la fecha". También se establece

un “coeficiente corrector de 0,95 y un límite de incremento de los coeficientes” para su adaptación a un escenario de “caída generalizada de los precios en el Principado de Asturias”.

Por último señala el preámbulo el marco legal que rige el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y 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 cuatro artículos, una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales y dos anexos.

El artículo 1 se refiere a la aprobación de los coeficientes, el artículo 2 a las reglas para la aplicación de los coeficientes y efectos, el artículo 3 a la información sobre el valor de los inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición y el artículo 4 a la aprobación de la metodología. La disposición transitoria se ocupa de las correcciones aplicables a los ejercicios en que se lleve a cabo un descenso generalizado de los precios; la disposición derogatoria “única” cita el Decreto 63/2008, de 9 de julio; la final primera habilita al titular de la Consejería competente para que lleve a cabo una actualización anual de los coeficientes, y la segunda preceptúa que la norma entrará en vigor “el 1 de enero de 2014”.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la titular de la Consejería de Hacienda y Sector Público de 29 de octubre de 2013, y a propuesta de la Directora General del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias (en adelante Ente Tributario), se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración del correspondiente proyecto de Decreto, “con carácter urgente”. Se han incorporado al expediente, como antecedentes, 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 Directora General del Ente Tributario con fecha 25 de octubre de 2013.

En la tabla de vigencias se indica que “resultaría modificada la siguiente normativa:/ Decreto 63/2008, de 9 de julio, 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, así como la metodología seguida para su obtención”.

En la memoria económica se señala que el proyecto “completa y mejora la metodología en vigor, actualizando (...) los coeficientes”, y que “ante las ventajas que supone este medio de comprobación de valores, por su agilidad y sencillez, se amplía el ámbito de aplicación de los coeficientes a las viviendas en general, oficinas, almacenes, naves industriales y locales comerciales”.

Con fecha 29 de octubre de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público la emisión del informe dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, y con fecha 31 del mismo mes, invocando el mismo artículo, lo requiere a la Dirección General de Finanzas y Hacienda.

Mediante escrito de 6 de noviembre de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de Decreto, al objeto de que puedan formular observaciones en el plazo de cuatro días.

El día 12 de noviembre de 2013, la Asesora Jurídica y la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia suscriben un informe en el que figuran una serie de observaciones de índole formal amparadas, según indican, por “las Directrices de técnica normativa” y la “Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general”.

La Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, emite un informe el día 13 de

noviembre de 2013. En él, tras resumir la memoria económica del proyecto, concluye que “el efecto presupuestario esperado finalmente (...) es neutro, puesto que el posible descenso en ingresos como resultado de la caída de los precios del mercado inmobiliario podría compensarse con la reducción de los costes de gestión y la ampliación del ámbito de utilización de los coeficientes”, por lo que “se informa favorablemente la presente propuesta”.

Con fecha 13 de noviembre de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un informe en el que resume la tramitación efectuada, valora las observaciones planteadas y consigna 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 “cumple con los requisitos legales pertinentes en cuanto a tramitación y aspectos competenciales, así como en materia de técnica normativa, por lo que se informa favorablemente”.

Finalmente, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia certifica, con fecha 27 de noviembre de 2013, “que la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 14 de noviembre de 2013, ha informado favorablemente el proyecto de Decreto”.

3. Mediante escrito de 5 de diciembre de 2013, registrado de entrada el día 10 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa 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, a Efectos de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, así como 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, así como la metodología seguida para su obtención. 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.

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 esta 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 la norma a las diferentes Consejerías que integran la Administración 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, y 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 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; ley que determina, en sus artículos 48 y 49, 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 aquellas podrán regular los aspectos de gestión y liquidación de dichos tributos.

A su vez, el Reglamento de Gestión e Inspección Tributaria, conforme a lo señalado en 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 preceptúan 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, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte dispositiva.

El proyecto que dictaminamos cuenta con un precedente, el Decreto 63/2008, de 9 de julio, que resultará derogado con la aprobación de la presente norma, y que fue objeto de nuestro Dictamen Núm. 61/2008. La redacción del texto actual atiende a la práctica totalidad de las observaciones que en aquel momento habíamos planteado, con la única excepción de la relativa al párrafo segundo del artículo 1, apartado 1, y que ahora es objeto de regulación en el artículo 3, titulado "Información sobre el valor de los inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición".

Señalamos entonces que "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 (...), sería más propio del preámbulo".

El artículo 3 del proyecto que examinamos incorpora un texto muy similar al que fue objeto de aquella consideración, por lo que debemos reiterarla, insistiendo en que se trata de un artículo meramente recordatorio de una posibilidad en manos de los particulares, carente de contenido normativo y que no satisface su derecho a ser informados por la Administración, ni el correlativo deber de esta en

relación con tales solicitudes. Como expusimos entonces, y repetimos hoy, este enunciado carece de contenido prescriptivo, y jurídicamente ni siquiera constituye un permiso, por lo que es más propio del preámbulo.

II. Sobre la parte final.

La disposición transitoria -cuyo título debería ir en cursiva, en coherencia con los de las demás que figuran en la norma en elaboración- permite -entendemos que al titular de la Consejería competente en el uso de la habilitación normativa contenida en la disposición final primera- modular la aplicación de la metodología del anexo II en las operaciones de actualización de los coeficientes que figuran en el anexo I en aquellos ejercicios en que se "lleve a cabo" -es decir, se compruebe o constate- "un descenso generalizado de los precios".

Al margen de que por razones de seguridad jurídica sea conveniente acotar los supuestos y condiciones en los que serán aplicables tales índices correctores, el contenido de esta disposición -al contrario de lo que sucedía con la equivalente del Decreto que ahora se deroga, que regulaba de modo autónomo los ejercicios 2008 y 2009- no constituye, en puridad, un régimen transitorio objeto de una disposición de esta naturaleza, sino una regla permanente que permite excepcionar con carácter general -siempre que se den determinadas condiciones- la metodología del anexo II. Y como tal, en buena técnica normativa, debe tratarse sistemáticamente, de modo que sus prescripciones queden incorporadas a dicho anexo. En consecuencia, debe suprimirse la disposición transitoria proyectada.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Como venimos señalando en supuestos similares, entendemos que resulta superflua la rúbrica "única" que se emplea en la disposición derogatoria; además,

su uso se muestra contradictorio en relación con la transitoria, pues, pese ser también “única”, no se identifica del mismo modo.

Al margen de ello, el texto propuesto, al invertir el orden en el que se enuncian las normas que se ven afectadas por la entrada en vigor del Decreto proyectado, no se atiene a la forma que para este tipo de disposiciones se sugiere 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 2 de julio de 1992. El texto que se propone en este caso concreto es correcto, en la medida en que contempla todo lo que procede, pero conviene recordar que, por razones de uniformidad, resulta útil respetar lo establecido en las citadas Directrices.

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 atendida la observación esencial, y consideradas las demás contenidas 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.