

Expediente: 2/2010

Objeto: Proyecto de Orden Foral por la que se aprueban determinados sistemas de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial

Dictamen: 3/2010, de 8 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de febrero de 2010,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo.

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 7 de enero de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Orden Foral por la que se aprueban determinados sistemas de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial.

En dicho escrito se solicita, de conformidad con el artículo 22 de la LFCN, la tramitación con carácter urgente por las razones que se exponen en el escrito del Consejero de Economía y Hacienda.

I.2ª. Expediente del proyecto de Orden Foral

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 185/2009, de 10 de noviembre, el Consejero de Economía y Hacienda, subsanando el defecto puesto de manifiesto por nuestro dictamen 41/2009, ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma, designando al Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
2. Atendiendo a la sugerencia contenida en el informe de 5 de noviembre de 2009, del Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra, el Consejero de Economía y Hacienda dictó la Orden Foral 186/2009, de 10 de noviembre, sometiendo a información pública, durante el plazo de un mes, el proyecto de Orden Foral que aprueba determinados sistemas de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial. La publicación se efectuó en el Boletín Oficial de Navarra número 145, de 25 de noviembre de 2009. Durante este trámite no consta la presentación de alegación alguna.
3. Obran en el expediente las correspondientes memorias normativa, justificativa y organizativa. Igualmente consta la memoria económica, suscrita por el Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad, con el conforme de la intervención, indicando que la propuesta normativa no va a afectar a la recaudación tributaria ni a los gastos de la Administración de la Comunidad Foral. Y también obra un informe de impacto por razón de sexo, fechado el 9 de septiembre de 2009.
4. Constan en el expediente escrito del Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos manifestando la aceptación del texto normativo propuesto y certificado de la Secretaria de la

Comisión Foral de Régimen Local indicando que, en sesión celebrada el 4 de septiembre de 2009, fue igualmente informado favorablemente.

5. El Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda informó el proyecto con fecha 28 de diciembre de 2009 e igualmente, con la misma fecha, emitió certificado expresivo de que el proyecto fue sometido a consulta de los departamentos afectados por razón de la materia, sin que se hubiera recibido consideración alguna.
6. Finalmente, el 29 de diciembre de 2009, el Consejero de Economía y Hacienda remitió escrito al Presidente del Gobierno de Navarra solicitando la remisión del expediente a este Consejo de Navarra a efectos de la emisión del preceptivo dictamen, rogando su tramitación por el procedimiento de urgencia de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la LFCN.

I.3ª. El proyecto de Orden Foral

El proyecto de Orden Foral sometido a consulta consta, por una parte, de la propia Orden Foral de aprobación de los nuevos sistemas de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial y, de otra, del Anexo que contiene la regulación de cada uno de los sistemas.

La Orden Foral se compone de dos apartados y una disposición final.

El apartado primero se subdivide en tres números. El número 1 regula el Sistema General de Caracterización de las Construcciones, aplicable a las unidades inmobiliarias de construcción cuya medida de dimensión más adecuada es la superficie; el número 2 aprueba dos nuevos sistemas de caracterización de construcciones: el Sistema de Caracterización de las construcciones por Longitud y el Sistema de Caracterización de las construcciones por Potencia, aplicables respectivamente a las unidades inmobiliarias constituidas por construcciones cuya dimensión se mide en unidades de longitud o de potencia; y el número 3 indica que mediante

Orden Foral podrán aprobarse otros sistemas distintos para caracterizar aquellas unidades inmobiliarias de construcción que resulten precisos.

El apartado segundo señala que el contenido de los sistemas de caracterización establecidos por el apartado anterior se recogen en el Anexo al proyecto de Orden Foral.

La disposición final única prevé la entrada en vigor de la propuesta de Orden Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 15.1 de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra (en adelante, RRTCEN), prevé que la caracterización de los bienes inmuebles se realizará de forma normalizada mediante la utilización de categorías y variables cuantitativas que se establezcan reglamentariamente.

Por su parte, el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, aprobado por Decreto Foral 100/2008, de 22 de septiembre (en lo sucesivo, RRTCEN), regula en su artículo 17, apartado 3, el sistema de caracterización de las unidades inmobiliarias constituidas por construcción.

A su vez, la disposición final primera del RRTCEN faculta al Consejero de Economía y Hacienda para modificar los sistemas de caracterización de unidades inmobiliarias contempladas en el Reglamento.

El objeto de la propuesta de Orden Foral es modificar la normativa del sistema único de caracterización de las construcciones contemplada en el apartado 3, del artículo 17 del RRCTN, creando tres sistemas de caracterización de las construcciones en atención a las particularidades propias de cada una de ellas (superficie, longitud y potencia), previendo la posibilidad de que en el futuro, igualmente a través de Orden Foral, puedan

aprobarse otros sistemas de caracterización para unidades inmobiliarias de construcción con características específicas y diferenciadas.

El dictamen se solicita al amparo del artículo 16.1.f) de la LFCN, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones.

Este Consejo de Navarra ya analizó en su dictamen 41/2009, la naturaleza jurídica de la Orden Foral propuesta, reconociéndole carácter de reglamento ejecutivo al ser dictada en ejecución de la LFRRTC, modificando la regulación contenida en el RRTC, reglamento ejecutivo previamente dictaminado por este Consejo de Navarra (Dictamen 35/2008).

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por último, el dictamen ha sido solicitado con carácter de urgencia y el Consejo de Navarra lo emite con dicho carácter en el plazo más breve posible dentro del término legalmente fijado para este tipo de dictámenes.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Orden Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Orden Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su preámbulo como en las memorias normativa y justificativa incorporadas al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los citados preceptos de la LFGNP, una vez subsanadas las deficiencias procedimentales puestas de manifiesto por nuestro dictamen 41/2009, el procedimiento de elaboración de la

disposición consultada se ha realizado correctamente. Obra en el expediente Orden Foral del Consejero de Economía y Hacienda iniciando el procedimiento de elaboración y designando como órgano responsable de su tramitación al Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra. Al proyecto se acompañan memoria justificativa, normativa, organizativa e informe económico, en los que se explica el contenido, la conveniencia de su regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, cumpliendo el mandato establecido por el artículo 62 de la LFGNP.

El proyecto ha sido sometido a información pública, mediante publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que conste se hayan formulado alegaciones. También se remitió a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a la Federación Navarra de Municipios y Concejos y fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local. Finalmente, la propuesta fue informada favorablemente por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.

De todo ello se deriva que el proyecto de Orden Foral sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con las exigencias procedimentales establecidas por la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Consejero de Economía y Hacienda

La Comunidad Foral ha venido ejerciendo históricamente la competencia sobre los registros administrativos de la riqueza inmobiliaria pudiendo remontarse a la Ley 113 de Las Cortes de 1817 y 1818, que encomendó a la Diputación la realización de un Catastro comprensivo de la riqueza territorial, comercial e industrial de todos los pueblos del Reino. Por lo tanto, la competencia sobre esta materia forma parte de las competencias forales tradicionales de Navarra, amparadas por la disposición adicional primera de la Constitución Española y actualizadas por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), que atribuye a Navarra [artículo

39.1.a)] todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias e igualmente se fundamenta en el artículo 45.3 de la LORAFNA que atribuye a la Comunidad Foral de Navarra la potestad de mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico.

En el ejercicio de las competencias en esta materia el Parlamento de Navarra ha hecho uso de la potestad legislativa, primero por la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra y, después, mediante la vigente LFRRTCEN, que en varios de sus preceptos reclamaba el complemento de una norma reglamentaria de desarrollo que fue aprobada mediante el RRTCEN, objeto de nuestro dictamen 35/2008.

El citado RRTCEN, en su disposición final primera, habilita al Consejero de Economía y Hacienda para modificar, mediante Orden Foral, la regulación del sistema de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial contemplado en el artículo 17.3 del Reglamento.

El artículo 55.1 de la LFGNP señala entre los titulares de la potestad reglamentaria a los Consejeros del Gobierno de Navarra indicando que, en tal caso, su ejercicio adoptará la forma de Orden Foral.

En consecuencia, el proyecto de Orden Foral se dicta en el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre una materia propia de la competencia de la Comunidad Foral, ejercitada por el Consejero de Economía y Hacienda en virtud de la habilitación conferida en la disposición final primera del RRTCEN, por lo que su rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

En Navarra ha de partirse de la regulación contenida en la LFRRTCEN que, en su artículo 3.2, establece que los bienes de naturaleza inmueble se caracterizarán mediante un conjunto de datos necesarios para su localización, descripción inequívoca, valoración y consignación de su

titularidad, que tendrán la consideración de datos básicos. También podrán reflejarse como datos complementarios cuantas informaciones adicionales resulten precisas para el adecuado ejercicio de las políticas públicas.

El artículo 15 de la citada norma regula la caracterización indicando que se realizará de forma normalizada mediante la utilización de categorías y variables cuantitativas, que se establecerán reglamentariamente, para determinar las particularidades propias del bien que se consideren relevantes a efectos de su valoración.

El RRTCEN, en el ejercicio de la habilitación normativa contenida en la disposición final quinta de la LFRRTCEN, reguló en el Capítulo III del Título Preliminar (artículos 16 a 19) la caracterización de las unidades inmobiliarias diferenciando el sistema de caracterización de las unidades inmobiliarias constituidas por suelos y el de las construcciones, estableciendo, para éstas, un único sistema de caracterización (artículo 17.3 del RRTCEN) pero admitiendo expresamente la posibilidad (disposición adicional primera) de que el Consejero de Economía y Hacienda pueda modificar los sistemas de caracterización recogidos en el citado Reglamento.

Es en este marco normativo en el que debe analizarse la adecuación jurídica del proyecto de Orden Foral que se somete a consulta.

II.5ª. Examen del contenido del proyecto de Orden Foral

A) Justificación

El proyecto de Orden Foral, sobre la base de la habilitación normativa antes expuesta, propone la modificación del sistema único de caracterización de las construcciones contenido en el RRCTN por un nuevo marco en el que se establecen tres sistemas de caracterización de las unidades inmobiliarias que constituyen construcción, a la vez que deja abierta la posibilidad de aprobar otros sistemas de caracterización si aparecen bienes con características concretas que así lo exijan.

Se motiva que el sistema de caracterización de las construcciones incluido en el Reglamento ha resultado útil y adecuado para la valoración de las construcciones en las que el elemento característico era la superficie

construida. Sin embargo, la aparición generalizada de otros tipos de construcciones en los que el elemento característico viene determinado por otros parámetros como la longitud o la potencia, aconseja aprobar otros sistemas de caracterización que permitan definir los parámetros generales para posibilitar su valoración normalizada, evitando la necesidad de declarar como bienes especiales a determinados tipos de construcción que están presentes de forma más o menos generalizada en el territorio.

Se considera correcta y suficientemente motivada la propuesta que se formula.

B) Análisis del contenido del proyecto de Orden Foral

Como ya hemos expuesto anteriormente, el proyecto se estructura en dos apartados y una disposición final que dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El apartado primero, que contiene una declaración general de modificación del sistema de caracterización de las construcciones recogido en el artículo 17 del RRCTN, se subdivide en tres subapartados. El subapartado 1 establece que el sistema previsto en el artículo 17.3 del Reglamento, que pasa a denominarse “Sistema General de Caracterización de las Construcciones”, será aplicable a aquellas unidades inmobiliarias de construcción que no se describan por otro de los sistemas de caracterización y que no hayan sido declaradas bienes especiales. En el subapartado 2 se aprueban, como nuevos sistemas de caracterización, el Sistema de Caracterización de las Construcciones por Longitud, aplicable a las construcciones cuya dimensión se mida en unidades de longitud y el Sistema de Caracterización de las Construcciones por Potencia, aplicable a las construcciones cuya dimensión se mide en unidades de potencia. Por su parte, el subapartado 3 faculta para que, a través de Orden Foral, puedan aprobarse en el futuro otros sistemas de caracterización para aquellas unidades inmobiliarias de construcción cuya inscripción se considere conveniente, incluyendo los conceptos generales que resulten precisos o convenientes.

El apartado segundo precisa que el contenido de los distintos sistemas de caracterización de las construcciones se recoge en el Anexo que se incorpora a la propuesta de Orden Foral. El citado Anexo se subdivide en tres puntos. El punto 1 regula el Sistema General de Caracterización de las Construcciones indicando qué construcciones deben incluirse en él y regulando, conforme a lo establecido por el artículo 17.1 y 2 del RRTC, aquellos datos de representación gráfica y literal que tienen la consideración de datos básicos para efectuar su caracterización. En los puntos 2 y 3 se regulan idénticos conceptos adaptándolos a las particularidades propias de los sistemas de caracterización por longitud y potencia.

La regulación contemplada, a juicio de este Consejo de Navarra, se adecua a las exigencias que para la caracterización de las unidades inmobiliarias de construcción se establecen por la LFRRTC y su Reglamento de desarrollo, por lo que se considera ajustada al ordenamiento jurídico y en concreto al marco normativo de referencia.

Tampoco se aprecia objeción alguna a la previsión de entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra que establece la disposición final única, justificada en la necesidad de completar el marco normativo para la valoración de los bienes inmuebles objeto de inscripción en el Registro de la Riqueza Territorial, siendo precisamente los sistemas de caracterización el primer eslabón del marco reglamentario necesario.

Sin embargo, se considera oportuno y necesario realizar ciertas observaciones de técnica normativa. En primer lugar, estamos en presencia de una norma jurídica y no ante una resolución administrativa. Como ya hemos indicado anteriormente, nos encontramos en presencia de una disposición normativa de carácter general, ante un reglamento ejecutivo que se somete a consideración del Consejo de Navarra y por lo tanto, tras el preámbulo, en la fórmula aprobatoria se debe hacer referencia a la intervención del Consejo de Navarra. Y, en segundo lugar, dada la naturaleza normativa de la disposición, se aconseja estructurarla en artículos en lugar de en apartados.

La propuesta de Orden Foral en verdad sustituye al artículo 17.3 del RRTCEN, por lo que, por razones de seguridad jurídica, es aconsejable que esta circunstancia esté cabalmente reflejada en la Orden Foral, recogiendo la relación entre la nueva norma y el citado artículo 17.3

C) Otras observaciones

Finalmente, se aprecian algunas deficiencias formales, cuya corrección debe recomendarse en aras de la mejora del texto reglamentario. Entre otras, debemos indicar las siguientes:

- En el apartado 1.B) del Anexo, la referencia al artículo 40.3 de la LFRRCTN debe efectuarse al artículo 49.3 del mismo texto legal, que es el que regula el croquis dentro de la representación gráfica.
- Por razones gramaticales y unificación del texto normativo, las siglas SCGC, deberían sustituirse por su expresión gramatical completa.

III CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Orden Foral del Consejero de Economía y Hacienda por la que se aprueban determinados sistemas de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.