

Expediente: 3/2013

Objeto: Proyecto de Orden Foral por la que se aprueba el sistema de caracterización por volumen de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra.

Dictamen: 5/2013, de 5 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de marzo de 2013,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de enero de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Orden Foral por la que se aprueba el sistema de caracterización por volumen de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra.

El expediente quedó definitivamente integrado el día 21 de febrero, fecha en la que tuvo entrada en la sede del Consejo de Navarra el informe emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo datado el 18 de febrero de 2013.

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 515/2012, de 12 de septiembre, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, se dispone la iniciación del expediente para la elaboración de la norma, designando al Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
2. Atendiendo a la sugerencia contenida en el informe de 19 de septiembre de 2012, del Director del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra, la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo dictó la Orden Foral 527/2012, de 19 de septiembre, sometiendo a información pública, durante el plazo de un mes, el proyecto de Orden Foral. La publicación se efectuó en el Boletín Oficial de Navarra número 214, de 31 de octubre de 2012.
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, más allá de los que resulten imprescindibles para la adaptación de las aplicaciones informáticas. Y también obra un informe de impacto por razón de sexo, fechado el 8 de enero de 2013.
4. En la memoria normativa se afirma que el proyecto ha sido enviado a la Federación Navarra de Municipios y Concejos para su estudio y, en su caso, presentación de alegaciones, así como que, tras los contactos mantenidos entre la Hacienda Tributaria de Navarra y la

Federación Navarra de Municipios y Concejos, esta última ha manifestado su conformidad con las normas proyectadas.

5. También se dice en la memoria normativa que el proyecto ha sido debatido en el seno de la Comisión Foral de Régimen Local, la cual acordó por unanimidad informar favorablemente el proyecto. No consta, sin embargo, en el expediente la oportuna certificación del acta de la sesión en la que se adoptó el acuerdo.
6. El 9 de enero de 2013, el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo remitió el expediente al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.
7. Consta también en el expediente el informe del Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, emitido el día 18 de febrero de 2013.
8. El 9 de enero de 2013, la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo remitió el expediente a la Presidenta del Gobierno de Navarra al objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

I.3ª. El proyecto de Orden Foral

El proyecto de Orden Foral sometido a consulta consta de una exposición de motivos, dos artículos y una disposición final.

En el artículo 1 se aprueba el sistema de caracterización de las construcciones por volumen y en el artículo 2 se establece el contenido del nuevo sistema de caracterización. La disposición final prevé la entrada en vigor de la orden foral el día siguiente 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, LFRRT), 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 para determinar las particularidades propias del bien consideradas relevantes para la idónea satisfacción de las finalidades públicas, tales como su naturaleza, uso o aprovechamiento potencial, estado o conservación, aprovechamiento real o cualesquiera otras que resulten convenientes para su descripción y valoración.

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 (en lo sucesivo, RRRT), aprobado por Decreto Foral 100/2008, de 22 de septiembre, define en su artículo 17 los sistemas de caracterización de las unidades inmobiliarias diciendo que son los diferentes conjuntos de características que, consideradas en forma de categorías o variables cuantitativas, permiten la asignación a las unidades inmobiliarias de los datos básicos necesarios para describir y valorar los elementos inmobiliarios de suelo, vuelo o subsuelo que aquéllas representan.

A su vez, la disposición final primera del citado Decreto Foral 100/2008 faculta al Consejero de Economía y Hacienda para modificar los sistemas de caracterización de unidades inmobiliarias contempladas en el RRRT. Usando esta habilitación se promulgó la Orden Foral 21/2010, de 22 de febrero, por la que se aprobaron tres sistemas de caracterización de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial, a los que ahora, mediante el proyecto sometido a dictamen, pretende añadirse un cuarto en el que se contemplan las construcciones cuya dimensión se mide en unidades de volumen.

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. Su redacción es idéntica a la del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de

abril, del Consejo de Estado y similar a las leyes reguladoras de los órganos consultivos de las diferentes Comunidades Autónomas.

Como dijimos en nuestro dictamen 41/2009, de 2 de noviembre, sobre el concepto de “reglamento ejecutivo” existen diferentes posiciones doctrinales, pero para la determinación de tal concepto, de cara a analizar si el dictamen del órgano consultivo superior es o no preceptivo, conviene acudir a la jurisprudencia.

La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 1996 trata de clarificar las divergencias que se observan sobre la noción de reglamento ejecutivo, señalando que “afirmado, en el anterior fundamento jurídico, el carácter normativo de la Orden Ministerial examinada, el rechazo o éxito del tercero de los motivos casacionales depende de que dicha norma tenga o no naturaleza de Reglamento ejecutivo. En efecto, el citado artículo 22.3 de la LOCE, al señalar que «la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones», excluye -como hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 LRJAE- de la obligatoriedad del mencionado dictamen los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento «ejecutivo». Consecuentemente, será la calificación que a estos efectos merezca la Orden el elemento decisivo para decidir sobre la condición del dictamen del Consejo de Estado, que la sentencia de instancia consideró necesario y su omisión determinante de la retroacción del procedimiento de elaboración. La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS 16 junio 1989 (Sala Especial del

artículo 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento. Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos o «*praeter legem*», en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”.

Trasladando la doctrina anterior al proyecto de orden foral aquí examinado, no existe duda sobre su naturaleza de “reglamento ejecutivo” en la medida en que modifica la Orden Foral 21/2010 la cual, a su vez, modificó el artículo 17 del RRRT, al amparo de la autorización contenida en la disposición final primera del Decreto Foral 100/2008 que aprobó el reglamento de desarrollo y ejecución de la LFRRT.

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

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.

Obra en el expediente la Orden Foral de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo con la que se inicia el procedimiento de elaboración y en la que se designa 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 y económica, en las que se explica el contenido, la conveniencia de su regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. También 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.

El proyecto, según se dice en la memoria normativa, fue remitido a la Federación Navarra de Municipios y Concejos y fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local.

Asimismo, el expediente fue remitido al Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y posteriormente informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo del Gobierno de Navarra.

De todo ello se deriva que el proyecto de Orden Foral sometido a dictamen se ha tramitado, en términos generales, de conformidad con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo

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 mediante la Ley Foral 3/1995, de 10 de marzo, reguladora del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra y, después, mediante la vigente LFRRT, que en varios de sus preceptos reclama el complemento de un texto reglamentario de desarrollo (el RRRT) que fue aprobado mediante el Decreto Foral 100/2008.

El citado RRRT, 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 de dicho reglamento.

Por otra parte, el artículo 55.1 de la LFGNP enumera, 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 por la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo en el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre una materia propia de la competencia de la Comunidad Foral, en virtud de la habilitación conferida en la disposición final primera del Decreto Foral 100/2008, por lo que su rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

En Navarra ha de partirse de la regulación contenida en la LFRRT 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 RRRT, en el ejercicio de la habilitación normativa contenida en la disposición final quinta de la LFRRT, reguló en el capítulo III del título preliminar (artículos 16 a 18) la caracterización de las unidades inmobiliarias diferenciando el sistema de caracterización del suelo y el de las construcciones, estableciendo, para éstas, un único sistema de

caracterización (artículo 17.3 del RRRT) pero admitiendo expresamente la posibilidad de que el Consejero de Economía y Hacienda pueda modificar los sistemas de caracterización recogidos en el citado Reglamento (disposición final primera del Decreto Foral 100/2008).

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, crea un sistema de caracterización de las construcciones por volumen con el fin de establecer una nueva categoría de bienes inmuebles susceptibles de recibir un tratamiento unitario en lo referente a su descripción y valoración a efectos de su inscripción en el Registro de la Riqueza Territorial. Se trata, en definitiva, de dar un tratamiento particularizado a un nuevo grupo de inmuebles que ahora se encuentran incluidos en la categoría residual de los bienes especiales de la que forman parte aquellos que presentan características específicas que impiden su caracterización normalizada y su valoración colectiva.

A juicio de este Consejo de Navarra, el proyecto normativo se encuentra correcta y suficientemente motivado.

B) Análisis del contenido del proyecto de Orden Foral

Como ya hemos expuesto anteriormente, la parte dispositiva del proyecto de orden foral se estructura en dos artículos y una disposición final que dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El artículo 1 aprueba, como nuevo sistema de caracterización de las construcciones, el Sistema de Caracterización de las Construcciones por Volumen, que será aplicable a las unidades inmobiliarias constituidas por

construcciones cuya dimensión se mide en unidades de volumen. No hay nada que objetar a este precepto.

El artículo 2 configura el contenido del nuevo sistema de caracterización estableciendo que será aplicable a aquellas construcciones cuyo costo de sustitución esté especialmente relacionado con su volumen. A efectos de concretar la medición del volumen se diferencia, por un lado, entre elementos constructivos macizos o cerrados y, por otro, elementos constructivos abiertos diseñados para contener materiales. Se determina que las construcciones susceptibles de ser descritas mediante este sistema pueden estar contenidas físicamente en una o varias parcelas o extenderse por encima o por debajo del terreno, sin tener más relación con el suelo de las parcelas que se encuentran por debajo o por encima, que la existencia de uno o más puntos de apoyo o inserción.

Se regula asimismo su representación gráfica en un croquis tridimensional proyectable sobre diferentes planos, de los que la proyección horizontal se incorporará al plano parcelario. En cada croquis se delimitarán elementos de construcción (tipología constructiva de acuerdo a los Cuadros de Valores tipo del Sistema General o del sistema tridimensional de Caracterización de las Construcciones, categoría dentro del tipo constructivo, fecha de construcción, fecha y grado de cada una de las reformas a que haya sido sometida).

Se establecen los criterios para la diferenciación e identificación de unidades inmobiliarias en una construcción y los datos básicos que se recogerán para cada una de ellas (dimensiones, coeficiente del coste de construcción y valor registral).

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 LFRRT y por su reglamento de desarrollo (en particular, en el artículo 17.4 y 5 del RRRT), por lo que se considera ajustada al ordenamiento jurídico y en concreto al marco normativo de referencia.

Tampoco merece objeción alguna la previsión de entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra que establece la disposición final única.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Orden Foral de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se aprueba el sistema de caracterización por volumen de las construcciones inscribibles en el Registro de la Riqueza Territorial de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.