

# La litigiosidad en relación con la fiscalidad navarra a partir del Convenio Económico de 1990\*

(Litigation reference to Navarran tax collecting as from the 1990 Economic Agreement)

Ugalde, Pedro  
Gobierno de Navarra  
Dpto. de Economía y Hacienda  
Avda. Carlos III, 4  
31002 Iruñea

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 211-217]

---

*La litigiosidad entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral, en lo que se refiere a los aspectos tributarios derivados del Convenio Económico de 31 de julio de 1990, se ha concretado en cuatro recursos de inconstitucionalidad contra otras tantas Leyes Forales aprobadas por el Parlamento de Navarra.*

*Palabras Clave: Litigiosidad. Convenio Económico. Recursos inconstitucionalidad.*

*Estatuko Administrazioaren eta Foru Komunitatearen arteko auzigaitasunak, 1990eko uztailaren 31ko Hitzarmen Ekonomikoaren zerga alderdiei dagokionez, lau konstituziokontrakotasun errekurtsio ekarri ditu, Nafarroako Parlamentuak onarturiko beste hainbat Foru Legeen aurka ezarritakoak.*

*Giltza-Hitzak: Auzigaitasuna. Hitzarmen Ekonomikoa. Konstituziokontrakotasun errekurtsioak.*

*Le litige entre l'Administration de l'Etat et la Communauté Forale, concernant les aspects tributaires dérivés de l'Accord Economique du 31 juillet 1990, s'est conclu en quatre recours d'inconstitutionnalité contre quatre Lois Forales approuvées par le Parlement de Navarre.*

*Mots Clés: Litige. Accord Economique. Recours inconstitutionnalité.*

---

\* Transcripción.

Antes de abordar el tema que nos ocupa, la litigiosidad surgida entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra, en relación con las normas tributarias de Navarra a partir del Convenio Económico de 31 de julio de 1990, considero de interés poner de manifiesto, con carácter previo, dos notas a mi juicio significativas.

1. En primer lugar señalar que las normas tributarias de Navarra recurridas por el Estado han sido cuatro Leyes Forales aprobadas por el Parlamento de Navarra, por lo que los correspondientes recursos contra las mismas se han residenciado en sede del Tribunal Constitucional, conforme al artículo 2.1 a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, que establece:

El Tribunal Constitucional conocerá:

“a) Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley”.

Puede así apreciarse una significativa diferencia en relación con los recursos planteados por la Administración del Estado contra las normas aprobadas por las Instituciones competentes del País Vasco, que, dada su naturaleza, han sido recurridas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2. En segundo lugar debe indicarse que, hasta la fecha actual, no se ha producido pronunciamiento alguno del Tribunal Constitucional sobre los recursos planteados, a diferencia de lo acaecido en el ámbito del País Vasco, donde existe una abundante jurisprudencia sobre el tema que nos ocupa y que ha sido expuesta en la sesión de la mañana por el Catedrático D. Eugenio Simón Acosta.

Una vez expuestas estas breves notas introductorias abordaré el tema concreto de los cuatro recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra Leyes Forales, con un afán meramente descriptivo de los mismos, sin que en el contexto de esta jornada y, dada la premura de tiempo, sea posible profundizar en los aspectos jurídicos que en defensa de sus respectivas posiciones han utilizado la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral.

El primero de los recursos tuvo como objeto determinados preceptos de la Ley Foral 6/1992, de 14 de mayo, del I.R.PF, concretamente el art. 103.1, la Disposición Adicional Decimotercera y Disposición Transitoria Primera.

Los citados preceptos hacían referencia a materias colaterales al citado Impuesto o incluso no atinentes al mismo.

En efecto, el art. 103.1 regulaba los recargos aplicables en los supuestos de retraso en el cumplimiento de las obligaciones de declarar, practicar liquidación a cuenta, o efectuar el ingreso a cuenta del Impuesto.

La Disposición Adicional Decimotercera establecía el tipo de gravamen del 0.10% en el Impuesto sobre A.J.D. para las primeras copias de escrituras y actas notariales.

Por último la Disposición Transitoria Primera prorrogaba el régimen de infracciones y sanciones del Impuesto, vigente con anterioridad a la aprobación de la Ley Foral 6/ 1992.

Los argumentos utilizados por la Abogacía del Estado para sustentar el recurso son básicamente y de modo resumido, los siguientes:

- Inadecuación de los preceptos impugnados a los principios de armonización tributaria contenidos en el Título I del Convenio Económico y más concretamente a lo dispuesto en el artículo 7.1 a) y c) de la citada norma que establecen, respectivamente, la adecuación de la normativa navarra a la Ley General Tributaria (L.G.T) en cuanto a terminología y conceptos y el respeto a la libertad de circulación y establecimiento de las personas y de libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio español.
- En relación con los recargos establecidos en el art. 103.1, dado que su cuantía era inferior a la establecida en el art. 61.2 de la L.G.T, se consideró, por la parte recurrente que este régimen, diferencial del aplicable en territorio de régimen común, incumplía el principio de coordinación de las Haciendas de las CC.AA con la Hacienda estatal, tal y como establece el art. 156.1 C.E y para el caso particular de Navarra el art. 45 de la LORAFNA y los artículos 2 y 7 del Convenio Económico.
- En referencia a la Disposición Adicional Decimotercera, el gravamen del 0.10 % en el Impuesto de A.J.D. se consideraba que constituía un privilegio económico contrario a lo dispuesto en el art. 139 de la C.E., en el que se recoge el principio de igualdad de todos los españoles en lo que se refiere a derechos y obligaciones y como consecuencia podían derivarse efectos discriminatorios contrarios a la LORAFNA, el Convenio Económico y la C.E., ya que la diversidad de tipos de gravamen no se acomodaba a las exigencias de justificación y racionalidad que harían explicable tal diversidad, conforme estableció el propio TC. en su Sentencia 19/ 1987, de 17 de febrero.

Por lo que atañe a la continuidad del régimen sancionador vigente con anterioridad a la aprobación de la Ley Foral 6/ 1992, establecida por la D.T Primera de la misma, entendía la Abogacía del Estado que tal régimen suponía una sustancial diferencia con el diseñado en los artículos 11 a 89 de la L.G.T, aplicable con carácter general para todo tipo de tributos en el entero territorio nacional. Asimismo se aducía que no se respetaba la S.TC. 87/ 85 en la que se señalaba por el alto organismo que “las CC.AA pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando (...) no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio”.

Indicar antes de finalizar la referencia a este primer recurso de inconstitucionalidad que, mediante Auto del TC. de 23 de septiembre de 1993, se acordó tener por desistido a la Administración del Estado de la prosecución del mismo, una vez que la Comunidad Foral restableció el tipo de gravamen del Impuesto de A.J.D. al 0.5% originario, si bien mantuvo la cuantía de los recargos y sanciones en los términos previstos en la Ley Foral 6/ 1992.

El segundo recurso planteado ante el TC. es el relativo a la Ley Foral 12/ 1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y concretamente a los siguientes preceptos:

- Artículos 2 a 9. Establecían una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades del 60 por 100 de los beneficios destinados a una reserva especial para inversiones que debió ser materializada entre el 1-1-93 y el 31-12-95.
- Artículo 15. Permitía una deducción en la cuota de las pequeñas empresas del 25 por 100 de las ampliaciones de capital social acordadas, suscritas y desembolsadas hasta el 31-12-94.
- D.A. Primera. Extendía los incentivos fiscales establecidos por la Ley Foral. a los empresarios individuales en régimen de estimación directa.

En relación con este recurso debe indicarse que el Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo de 27-9-99, solicitó al TC. la conclusión del procedimiento por desaparición sobrevenida de su objeto, en virtud de la pérdida de vigencia de los preceptos impugnados. Hasta el momento actual no se ha producido pronunciamiento alguno del Tribunal<sup>1</sup>.

Los argumentos utilizados por la representación del Estado para sustentar su recurso son muy similares a los que se emplean en relación con los otros dos recursos a los que a continuación voy a referirme, por lo que trataré de exponerlos posteriormente de forma conjunta.

El tercero de los recursos de inconstitucionalidad se refiere a la Ley Foral 24/ 1996, del Impuesto sobre Sociedades y específicamente a los artículos:

- 52 a 56. Establecen una bonificación de la cuota del 50 por 100 durante cuatro ejercicios para las entidades de nueva creación.
- 156 y 157. Regulan los centros de dirección, coordinación y financieros a los que se posibilita la determinación opcional de la base imponi-

---

1. Con posterioridad a la celebración de esta jornada el TC. dictó el Auto de 17 de julio de 2001 por el que se dio por concluido el procedimiento, tras haber manifestado la Administración del Estado su conformidad con la petición efectuada por el Gobierno de Navarra.

ble del I.S. según el régimen general o por aplicación de un 25% sobre los gastos incurridos en el período impositivo<sup>2</sup>.

- Quisiera recordar que el primero de los beneficios, coloquialmente conocido como “vacaciones fiscales” fue establecido años atrás en el ámbito tributario del Estado, aplicándose como una bonificación del 95% de la cuota, lo que pone de manifiesto el criterio tan diferente que emplea la Administración del Estado cuando un incentivo fiscal es establecido en su territorio o cuando es establecido por la Administración de la Comunidad Foral.

El último de los recursos se refiere a la Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de implantación de la jornada laboral de 35 horas y reducción y reordenación del tiempo de trabajo. En lo que a los aspectos fiscales se refiere la impugnación afecta al contenido de su artículo 5 que establece una serie de incentivos tributarios para los años 2000 y 2001 aplicables por aquellas empresas que reduzcan su jornada laboral en un 5 por 100 si, al mismo tiempo, incrementan su plantilla en un 3 por 100.

Los incentivos aplicables son los siguientes:

- Libertad de amortización para el inmovilizado material
- Elevación al 25% del porcentaje de deducción por inversión en activos fijos materiales nuevos que, con carácter general, se cuantifica en un 10% y en un 15% para las entidades de nueva creación.
- Incremento en un 50% de las deducciones por creación de empleo establecidas con carácter general, cuantificadas en 700.000 pts por cada persona/año de incremento de plantilla con contrato indefinido y de 250.000 cuando existiendo otro tipo de contrato éste se convierta en indefinido.

Debe señalarse que frente a estos incentivos fiscales de carácter coyuntural por su limitado ámbito temporal de aplicación, se hallan establecidos en la Ley Foral 24/1996, del Impuesto sobre Sociedades, sin vigencia temporal limitada, beneficios tributarios muy similares a los descritos, que no han sido objeto de recurso por la Administración del Estado.

Como ya se ha indicado con anterioridad, los argumentos utilizados por la Administración del Estado para sustentar estos tres últimos recursos son muy similares entre sí, por lo que pueden ser abordados de modo conjunto:

---

2. Debe indicarse que con posterioridad a la celebración de esta jornada el Parlamento de Navarra ha aprobado la Ley Foral 8/2001, de 10 de abril, por la que se derogan los incentivos fiscales a que alude este tercer recurso de inconstitucionalidad.

Mediante auto de 17 de julio de 2001, el TC. tuvo por desistida a la Administración del Estado, tras la solicitud efectuada en tal sentido por el Gobierno de Navarra.

La inadecuación de los preceptos impugnados tiene como base, según el criterio de la Administración del Estado, su oposición a los siguientes preceptos:

- Artículo 2 d) del Convenio Económico, referido al principio de solidaridad que debe ser respetado por la Comunidad Foral en la elaboración de su normativa tributaria.
- Artículo 7 del Convenio Económico, en lo que atañe a los criterios generales de armonización referidos:
- Al establecimiento y mantenimiento en Navarra de una presión efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.
- Al respeto y garantía de la libertad de circulación de las personas y libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo el territorio especial.
- Artículo 139.2 C.E, que establece la imposibilidad de adoptar medidas que obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas y libre circulación de bienes en todo el territorio español.
- Artículo 139.1 y 149.1 C.E, que establecen la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica.

Como es obvio, la clarificadora intervención en esta jornada del profesor D. Ignacio Zubiri, en la que ha puesto de manifiesto cómo la presión fiscal de la Comunidad Foral es superior a la de territorio común, hace innecesario que por mi parte insista en esta cuestión con el fin evidenciar la inconsistencia de la argumentación de la Administración del Estado.

Señalaré únicamente que de los trabajos efectuados por el Departamento de Economía y Hacienda en orden a la determinación de la presión efectiva global del período 1990-1997 se desprende que, en todos y cada uno de los años, la citada magnitud es superior en Navarra a la de territorio común, y que la media del período se sitúa en Navarra en el 16,5%, frente al 14,2% del Estado.

Por lo que se refiere a los argumentos relativos a la libertad de circulación de personas y bienes y a la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica, quisiera poner de manifiesto algunos datos cuantitativos que nos pueden dar una idea de la repercusión que los incentivos fiscales objeto de controversia pueden tener sobre los aspectos citados.

En relación al régimen especial de los centros de dirección, coordinación y financieros, debe señalarse que hasta la fecha de hoy no ha existido solicitud alguna de acogimiento al mismo.

Por lo que respecta a la bonificación del 50 por 100 de la cuota para las entidades de nueva creación, indicar que únicamente se han acogido a la misma cuatro empresas, que han aplicado, hasta el año 1998, una bonificación cifrada en 18 millones de pesetas, lo que pone de manifiesto la poca significación práctica del incentivo.

Por último, indicar que dada su aplicación temporal en los años 2000 y 2001, no es posible evaluar hoy el coste de los incentivos vinculados a la reducción de la jornada laboral.

Quisiera agradecer a todos Vds. su presencia, y a la Sociedad de Estados Vascos su amable iniciativa y felicitarle por la celebración de estas jornadas, coincidentes con el décimo aniversario del último Convenio Económico, suscrito entre el Estado y la Comunidad Foral, que nos han permitido exponer una sintética visión sobre los aspectos más sustanciales de la litigiosidad surgida en esta década en relación con el citado Convenio Económico.

