BOLETIN OFICIAL

DEL

PARLAMENTO DE NAVARRA

VII Legislatura | Pamplona, 15 de abril de 2008 | NÚM. 34

S U M A R I O

SERIE B:

Proposiciones de Ley Foral:

—Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente. Dictamen aprobado por la Comisión de Régimen Foral (Pág. 2).

—Proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral de Salud 10/1990, de 23 de noviembre. Enmiendas presentadas (Pág. 3).

—Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 5 b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence. Enmiendas presentadas (Pág. 5).

SERIE F:

Preguntas:

—Pregunta sobre las gestiones realizadas por el Gobierno de Navarra para que la colección de arte de la Fundación Beaumont formara parte del patrimonio público, formulada por el Ilmo. Sr. D. Román Felones Morrás (Pág. 7).

—Pregunta sobre las actuaciones previstas por el Gobierno de Navarra para solucionar la saturación de urgencias en el Centro General Solchaga, formulada por la Ilma. Sra. Dª Ana Figueras Castellano (Pág. 8).

—Pregunta sobre los motivos por los cuales el Gobierno de Navarra ha negado toda participación en la negociación y debate del nuevo plan de inversiones a ciertos grupos parlamentarios y sindicatos, formulada por el Ilmo. Sr. D. Maiorga Ramírez Erro (Pág. 8).

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—Informe especial sobre el sistema tributario foral de Navarra, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra (Pág. 9).

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY FORAL

Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente

DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN DE RÉGIMEN FORAL

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 137.3 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra del Dictamen aprobado por la Comisión de Régimen Foral, en relación con la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, publicada en el Boletín Oficial de la Cámara número 22 de 29 de octubre de 2007.

Pamplona, 9 de abril de 2008

La Presidenta: Elena Torres Miranda

DICTAMEN

Aprobado por la Comisión de Régimen Foral en sesión celebrada los días 8 y 9 de abril de 2008.

Proposición de Ley Foral de modificación de las Leyes Forales 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, y 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las Leyes Forales 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, y 15/2004, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, ambas de 3 de diciembre, establecen el tratamiento oficial de Excelencia para el Presidente y los Consejeros del Gobierno y de Ilustrísima para sus Directores Generales. Por su parte, el Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 18 de febrero de 2005, dispuso que el tratamiento oficial de los miembros del Gobierno del Estado y de sus altos cargos fuera el de Señor/Señora, seguido de la denominación del cargo.

En virtud de ello, con el fin de solventar los inconvenientes de carácter protocolario que puedan presentarse y en aras de la debida coordinación normativa, se hace preciso modificar las Leyes Forales antes mencionadas, eliminando la obligatoriedad de los tratamientos oficiales en ellas establecidas, al objeto de que el Gobierno de Navarra determine lo que estime procedente al respecto en la disposición del rango que corresponda.

Artículo primero. Modificación de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente queda modificada de la siguiente forma:

Uno. El apartado 1 del artículo 33 tendrá la redacción siguiente:

1. El Presidente del Gobierno de Navarra tiene derecho a utilizar la bandera y el escudo de Navarra como distintivo y a los demás honores correspondientes a su cargo."

Dos. El apartado 1 del artículo 37 quedará redactado así:

"1. Los Presidentes del Gobierno de Navarra, tras cesar en su cargo, tendrán los honores que les correspondan y ocuparán, en los actos oficiales de la Comunidad Foral, el lugar protocolario que reglamentariamente se determine."

Tres. El Artículo 43 tendrá la siguiente redacción:

"Los Consejeros del Gobierno de Navarra tienen derecho a recibir los honores que les correspondan por razón de su cargo."

Cuatro. El apartado 1 del artículo 47 se redactará en los siguientes términos:

"Los Consejeros del Gobierno de Navarra, tras cesar en su cargo, tendrán los honores que les correspondan y ocuparán, en los actos oficiales de la Comunidad Foral, el lugar protocolario que reglamentariamente se determine."

Artículo segundo. Modificación de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Se modifica la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, del siguiente modo:

Uno. Se suprime el apartado 4 del artículo 22.

Dos. El actual apartado 5 pasa a ser el apartado 4, manteniendo la misma redacción.

Proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral de Salud 10/1990, de 23 de noviembre

ENMIENDAS PRESENTADAS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de las enmiendas presentadas a la proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral de Salud 10/1990, de 23 de noviembre, publicada en el Boletín Oficial de la Cámara núm. 26 de 9 de noviembre de 2007.

Pamplona, 4 de abril de 2008

La Presidenta: Elena Torres Miranda

ENMIENDA NÚM. 1

FORMULADA POR EL G.P.
UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión del artículo único punto 4 en su totalidad.

Se justifica la enmienda en las siguientes razones: El texto propuesto sólo pretende añadir la expresión "de formación" al texto original de la ley. La inclusión de los procedimientos de pronóstico, diagnóstico y terapéutico a que puede ser sometido un ciudadano en un "proyecto docente" comprende, lógicamente, su inclusión en un proyecto "de formación" ya que, sin duda alguna, un proyecto docente no puede tener otro objetivo que la formación de aquellos que se someten a tal proyecto, no en vano, la formación es la acción y efecto de formar según el diccionario de la Real Academia y formar, según la misma referencia, es sinónimo de educar y docente es relativo o perteneciente a la enseñanza o educación. Consecuentemente, nada añade la modificación pretendida a lo ya recogido en el texto legal que se pretende modificar.

ENMIENDA NÚM. 2

FORMULADA POR EL G.P.
UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión del artículo único punto 5 en su totalidad.

Se justifica la enmienda en las siguientes razones: El texto propuesto sólo pretende añadir la expresión "todo ello en los términos establecidos en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Foral 11/2002, de 6 de mayo". Una de las obligaciones de todo poder público es la de cumplir y hacer cumplir la leyes. Consecuentemente, la información sanitaria que se debe a los familiares o allegados se debe dar, sin duda alguna, en los términos establecidos en la Ley Foral 11/2002, de 6 de mayo, que, entre otras cuestiones, regula los derechos del paciente a la información y a la documentación clínica. Esta ley dedica su capítulo II a regular el derecho a la información. Consecuentemente, nada añade lo modificación pretendida a lo ya recogido en el texto legal que se pretende modificar.

ENMIENDA NÚM. 3

FORMULADA POR EL G.P.
UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión del artículo único punto 14 en su totalidad.

Se justifica la enmienda en las siguientes razones: La modificación propuesta pretende sustituir la expresión "de los regímenes de la Seguridad Social, así como a la prestación sanitaria de la psiquiatría" por la expresión "general de todos sus padecimientos tanto físicos como psíquicos dentro de lo que las Leyes lo permitan". Esta última limitación –Leyes que lo permitan– a la modificación propuesta reconduce el número y tipo de prestaciones sanitarias debidas al ciudadano para garantizar su derecho a la sanidad a las previstas en la Ley. La ley referida es la 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud que tiene por objeto garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, así como la colaboración activa de éste en la reducción de las desigualdades en salud. A tal efecto, dedica su capítulo I a las prestaciones sanitarias que están orientadas a la atención integral, continuada y en el nivel adecuado. La ley considera prestaciones de atención sanitaria del Sistema Nacional de Salud los servicios o conjunto de servicios preventivos, diagnósticos, terapéuticos, rehabilitadores y de promoción y mantenimiento de la salud dirigidos a los ciudadanos. Las prestaciones sanitarias del catálogo se harán efectivas mediante la cartera de servicios acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Las prestaciones que actualmente se prestan están establecidas en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre. Entre ellas, se encuentra, en su anexo III, punto 11 del apartado 5.1 sobre técnicas y procedimientos precisos para el diagnóstico y tratamiento médico y quirúrgico de las siguientes patologías clasificadas según la Clasificación Internacional de Enfermedades, la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos previstos en la legislación vigente.

Consecuentemente, nada añade lo modificación pretendida a lo ya recogido en el texto legal que se pretende modificar.

ENMIENDA NÚM. 4

FORMULADA POR EL G.P.
UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión de la disposición transitoria.

Se justifica la enmienda en las siguientes razones: La habilitación reglamentaria al Consejero-Consejera de Salud se encuentra suficientemente formulada con un sentido generalizado en la disposición final segunda de la Ley Foral 10/1990. Específicamente, para el caso que nos ocupa, la habilitación debe ser relacionada con el artículo 1 sobre el derecho a la salud y artículo 3.1 y 4 sobre las prestaciones sanitarias. La autorización de la ley se refiere al Gobierno de Navarra y habilita para dictar las disposiciones necesarias en ejecución y desarrollo de la Ley Foral. La autorización comprende al titular del Departamento de Salud por ser el competente y miembro del Gobierno. Además un Consejero no tiene la capacidad para dictar normas que desarrollen leyes.

Las referencias en la disposición transitoria propuesta a la objeción de conciencia del personal sanitario es superflua en la medida que la objeción de conciencia en estos casos ha sido reconocida por el TC en su sentencia 53/1985, de 11 de abril, como un derecho fundamental amparado por el artículo 16.1 de la CE.

La referencia a la suficiencia de medios sanitarios está ordenada por la el artículo 10 de la Ley 16/2003, que exige la prestación de calidad en el sistema nacional de salud. La dignidad de la persona está prescrita en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, artículo 10.2.

Consecuentemente, nada añade lo modificación pretendida a lo ya recogido en el texto legal que se pretende modificar.

ENMIENDA NÚM. 5

FORMULADA POR EL
GRUPO PARLAMENTARIO
SOCIALISTAS DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

Se propone la supresión del texto "explícitamente expresada" recogido en la disposición transitoria.

Motivación: En estos momentos no existe ningún tipo de regulación de la objeción de conciencia y según se recoge en el artículo 16.2 de la

Constitución Española "nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias", con lo cual entendemos que no se puede obligar a nadie a expresar su objeción, mientras no haya ninguna regulación al respecto.

ENMIENDA NÚM. 6

FORMULADA POR EL G.P.
UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión del título, la exposición de motivos y el resto de la proposición del artículo único.

Se justifica la enmienda en las siguientes razones: Por las razones antedichas en las enmiendas formuladas por UPN y CDN, no tiene sentido alguno la aprobación de la proposición de ley que pretende modificar los puntos 4, 5 y 14 del artículo 5 de la Ley Foral 10/1990 y añadir una disposición transitoria de habilitación reglamentaria. Su aprobación no aporta nada que ya no esté comprendido en la ley foral citada y en todo el corolario de normas que la desarrollan o desarrolla.

De aprobarse, tan sólo se introduciría un factor de confusión en el ciudadano con derecho a las prestaciones sanitarias navarras para hacer efectivo su derecho constitucional a la salud.

Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 5 b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence

ENMIENDAS PRESENTADAS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de las enmiendas presentadas a la proposición de Ley Foral de modificación del artículo 5 b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, publicada en el Boletín Oficial de la Cámara núm. 29 de 16 de noviembre de 2007.

Pamplona, 11 de abril de 2008

La Presidenta: Elena Torres Miranda

ENMIENDA NÚM. 1

FORMULADA POR EL G.P.

UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO

Y LA A.P.F.

CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión del artículo único.

ENMIENDA NÚM. 2

FORMULADA POR EL
GRUPO PARLAMENTARIO
NAFARROA BAI

Enmienda de modificación.

Se propone el siguiente texto del artículo 5, que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 5. Se establece la cooficialidad del romance castellano y del vascuence a efectos de la opción de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra en cuanto a la opción de uso de ambas lenguas en todo el territorio de la Comunidad Foral, tanto para la enseñanza como para las relaciones para la administración como para los medios de comunicación.

Motivación: Se propone la sustitución del texto propuesto aduciendo que no contradice lo establecido en el artículo 3 de la Constitución ni en el artículo 9 del Amejoramiento del Fuero y que, así mismo, se trata de un concepto moderno y de futuro y equiparable a la regulación de las lenguas en otros territorios comparables con Navarra en cuanto a la coexistencia de dos lenguas, como es por ejemplo el caso de Álava o de algunas zonas de Valencia.

Funcionalmente la política lingüística, tanto en cuanto a capitalidad como en cuanto a diferentes prestaciones servicios para garantizar su lógica estructura, precisa de una visión conjunta y sin divisiones de todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

ENMIENDA NÚM. 3

FORMULADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO
NAFARROA BAI

Enmienda de modificación formulada con carácter subsidiario para el caso de que no fuera aprobada la enmienda anterior.

"b) Una zona mixta integrada por los términos municipales de :

Aibar, Aranguren, Abárzuza, Ansoáin, Aoiz, Aranguren, Arce, Astráin, Atez, Barañáin, Beriáin, Berrioplano, Berriozar, Bidaurreta, Biurrun-Olcoz, Burgui, Burlada, Cáseda, Cirauqui, Ciriza, Cizur, Echarri, Elo-Monreal, Enériz, Echauri, Egüés, Ezcároz, Esparza, Estella, Ezcabarte, Galar, Garde, Goñi, Güesa, Guesálaz, Huarte, Ibargoiti, Isaba, Iza, Izalzu, Jaurrieta, Juslapeña, Legarda, Lezáun, Lizoáin, Lorca, Lumbier, Mañeru , Muruzábal, Noáin-Valle de Elorz, Obanos, Ochagavía, Odieta, Oláibar, Olite, Olza, Ollo, Orkoien, Oronz, Oroz-Betelu, Pamplona, Puente la Reina, Pueyo, Roncal, Salinas de Oro, Sangüesa, Sarriés, Tafalla, Tiebas-Muruarte de Reta, Tirapu, Úcar, Uterga, Urzainqui, Ustárroz, Valdorba, Vidángoz, Villatuerta, Villava, Yerri, Zabalza y Zizur Mayor".

Motivación: Tanto los datos sociolingüísticos como la demanda social implican la posibilidad y conveniencia de dar entrada en la zona mixta de Navarra a aquellos municipios que bien por su pertenencia a la comarca de Pamplona o Iruñerria o por la dinámica social propia pueden precisar de las prestaciones y derechos a que da lugar dicha adscripción.

Además de todo lo anterior, ha de tenerse en cuenta, por ejemplo, que la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Pamplona y otras mancomunidades, como la de Estella, Tafalla, etc., son entidades públicas que han acreditado ya un respeto hacia el bilingüismo en su funcionamiento y cuyos ámbitos geográficos de actuación no están comprendidos aún en la zona mixta.

Habrá de tenerse en cuenta, así mismo, la voluntad expresamente acordada por algunos ayuntamientos de instar su adscripción a la zona mixta.

ENMIENDA NÚM. 4

FORMULADA POR EL G.P.

UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión de la disposición final.

ENMIENDA NÚM. 5

FORMULADA POR EL G.P.

UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión del título.

ENMIENDA NÚM. 6

FORMULADA POR EL G.P.

UNIÓN DEL PUEBLO NAVARRO
Y LA A.P.F.
CONVERGENCIA DE DEMÓCRATAS DE NAVARRA

Enmienda de supresión de la exposición de motivos.

Serie F:
PREGUNTAS

Pregunta sobre las gestiones realizadas por el Gobierno de Navarra para que la colección de arte de la Fundación Beaumont formara parte del patrimonio público

FORMULADA POR EL ILMO. SR. D. ROMÁN FELONES MORRÁS

En sesión celebrada el día 14 de abril de 2008, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Admitir a trámite la pregunta de máxima actualidad sobre las gestiones realizadas por el Gobierno de Navarra para que la colección de arte de la Fundación Beaumont formara parte del patrimonio público, formulada por el Ilmo. Sr. D. Román Felones Morrás.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Acordar su tramitación en la próxima Sesión Plenaria.

Pamplona, 14 de abril de 2008

La Presidenta: Elena Torres Miranda

TEXTO DE LA PREGUNTA

Román Felones Morrás, Parlamentario Foral adscrito al grupo Socialistas del Parlamento de Navarra, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, artículos 186 y siguientes, formula para su contestación en el Pleno la siguiente pregunta de máxima actualidad.

Exposición de motivos

En el mes de marzo de 2001, el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona firmaron un convenio mediante el cual la Fundación Beaumont donaba un selecto conjunto de piezas pertenecientes a María Josefa Huarte, a fin de crear en la ciudadela de Pamplona un Centro Navarro de Arte Contemporáneo.

Las dificultades inherentes al emplazamiento elegido, unido a otras causas desconocidas hasta el momento presente, impidieron llevar a buen puerto una iniciativa cultural de primer orden, propiciada por el generoso mecenazgo de doña María Josefa Huarte. Tras un largo tiempo sin conocer nuevas noticias sobre la feliz iniciativa, el pasado día 10 de abril, los medios de comunicación dieron cuenta de la firma del acuerdo entre la Fundación Beaumont y la Universidad de Navarra por el cual la colección se integraba en un Centro de Arte ubicado en el campus de Pamplona de la citada universidad.

Es de destacar, y el grupo parlamentario socialista valora en lo que cabe la generosidad de María Josefa Huarte, el hecho de que la colección se quede en Navarra, el carácter abierto a la sociedad, espíritu con el que nace la iniciativa, y la autoría del proyecto por parte de Rafael Moneo.

Ahora bien, sorprende el papel desarrollado por el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona, básicamente en manos de UPN, que se han mostrado incapaces de satisfacer las demandas de doña María Josefa Huarte, cosa que sí han logrado los responsables de la Universidad de Navarra, con una ubicación final que no es precisamente la Ciudadela de Pamplona.

A la vista de todo ello, interesa conocer:

Texto de la pregunta

¿Ha realizado el Gobierno de Navarra todos los esfuerzos necesarios para que la valiosa colección de la Fundación Beaumont pasara a formar parte del Patrimonio Público, constituyendo una pieza clave en la ordenación e impulso del arte contemporáneo en nuestra Comunidad?

Pamplona, a 14 de abril de 2008

El Parlamentario Foral: Román Felones Morrás

Pregunta sobre las actuaciones previstas por el Gobierno de Navarra para solucionar la saturación de urgencias en el Centro General Solchaga

FORMULADA POR LA ILMA. SRA. Dª ANA FIGUERAS CASTELLANO

En sesión celebrada el día 14 de abril de 2008, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Admitir a trámite la pregunta de máxima actualidad sobre las actuaciones previstas por el Gobierno de Navarra para solucionar la saturación de urgencias en el Centro General Solchaga, formulada por la Ilma. Sra. Dª Ana Figueras Castellano.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Acordar su tramitación en la próxima Sesión Plenaria.

Pamplona, 14 de abril de 2008

La Presidenta: Elena Torres Miranda

TEXTO DE LA PREGUNTA

Ana Figueras Castellano, parlamentaria de la Agrupación Parlamentaria Foral de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente pregunta oral de actualidad, para su debate en el próximo Pleno:

¿Qué actuaciones urgentes tienes previsto adoptar el Gobierno de Navarra para solucionar la saturación en urgencias en el centro General Solchaga?

Pamplona, a 14 de abril de 2008

La Parlamentaria Foral: Ana Figueras Castellano

Pregunta sobre los motivos por los cuales el Gobierno de Navarra ha negado toda participación en la negociación y debate del nuevo plan de inversiones a ciertos grupos parlamentarios y sindicatos

FORMULADA POR EL ILMO. SR. D. MAIORGA RAMÍREZ ERRO

En sesión celebrada el día 14 de abril de 2008, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Admitir a trámite la pregunta de máxima actualidad sobre los motivos por los cuales el Gobierno de Navarra ha negado toda participación en la negociación y debate del nuevo plan de inversiones a ciertos grupos parlamentarios y sindicatos, formulada por el Ilmo. Sr. D. Maiorga Ramírez Erro.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Acordar su tramitación en la próxima Sesión Plenaria.

Pamplona, 14 de abril de 2008

La Presidenta: Elena Torres Miranda

TEXTO DE LA PREGUNTA

Maiorga Ramírez, Parlamentario adscrito al Grupo Parlamentario Nafarroa Bai, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, formula la siguiente pregunta oral extraordinaria para el Pleno convocado para los días 17 y 18 de abril y que sea respondida por el Gobierno de Navarra.

¿Cuáles son motivos por los cuales el Gobierno de Navarra ha negado toda participación en la negociación y debate del nuevo Plan de Inversiones a ciertos grupos parlamentarios y sindicatos?

Pamplona-Iruña 14 de abril de 2008

El Parlamentario Foral: Maiorga Ramírez Erro

Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Informe especial sobre el sistema tributario foral de Navarra, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra

En sesión celebrada el día 14 de abril de 2008, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

1.º Darse por enterada del Informe especial sobre el sistema tributario foral de Navarra, elaborado por la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra.

2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Disponer que la exposición del mencionado informe se celebre en una próxima sesión de la Comisión de Régimen Foral.

Pamplona, 14 de abril de 2008.

La Presidenta: Elena Torres Miranda

Informe especial sobre el sistema tributario foral de Navarra. Sugerencias desde la perspectiva del cumplimiento de los principios constitucionales del sistema tributario

ÍNDICE

I. Finalidad (Pág. 9).

II. El marco normativo aplicable. Los derechos de los contribuyentes (Pág. 10).

III. Ámbito del informe. Los impuestos directos. Datos estadísticos (Pág. 12).

IV. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Pág. 16).

V. El Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas (Pág. 19).

VI. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Pág. 21).

VII. El Impuesto sobre Sociedades (Pág. 21).

VIII. Conclusiones y sugerencias (Pág. 23).

I. FINALIDAD.

El artículo 16 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, faculta a esta Institución para iniciar y practicar una investigación dirigida al esclarecimiento de actos o conductas producidos por las Administraciones Públicas de Navarra que afecten a una persona o grupo de personas.

El artículo 36.2 de la misma Ley Foral añade que, cuando la importancia de los hechos lo aconseje, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá presentar un informe extraordinario o monográfico, también llamado informe especial, ante el Parlamento de Navarra.

En aplicación de dichos preceptos, la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ha impulsado la realización de un informe especial sobre el sistema tributario foral de Navarra y los derechos de los ciudadanos, especialmente desde la perspectiva del cumplimiento de los principios contenidos en el art. 31.1 de la Constitución Española (en adelante CE): generalidad, justicia, igualdad, progresividad y alcance no confiscatorio, teniendo en cuenta que el sistema tributario es instrumental y no finalista, puesto que está al servicio de la cobertura de los gastos públicos.

La finalidad del informe consiste, sobre todo, en, de una manera ágil, propia de lo que la Ley Foral reguladora de la Institución califica de investigación informal y supervisora, hacer llegar al Parlamento de Navarra, que es quien, en última instancia, aprueba el marco tributario, un haz de sugerencias y mejoras posibles sobre determinados elementos del sistema tributario de la Comunidad Foral para que puedan ser valoradas por dicha institución, amén de por la Administración tributaria.

El informe es, en parte, jurídico-técnico, puesto que, en última instancia, las alternativas en el modelo de sistema tributario responden en todo

caso a la voluntad del Parlamento de Navarra, pero también introduce algunas reflexiones que se pueden calificar de política fiscal, únicamente con el propósito de hacerle conocedor de algunas ideas al respecto, sin querer por ello condicionar la última decisión que tiene el legislativo.

Las sugerencias que se formulan se justifican debidamente, con la aclaración de que no se trata tanto de criticar el sistema tributario navarro, como de evaluarlo *grosso modo* conforme a los objetivos antedichos.

Tales sugerencias no pueden referirse a todas las cuestiones que abriría un examen detenido de todas las leyes y normas de que se ha dotado la Comunidad Foral de Navarra en la materia tributaria. La amplitud de la materia, el importante número de normas dictadas, las muchas cuestiones que se pueden plantear en cada ley y en cada impuesto y también el carácter supervisor (que no controlador) de la función del Defensor del Pueblo, hacen que nos centremos en aquellos puntos que a fecha de hoy nos parecen los principales, reconociendo que han quedado o podido quedar fuera del Informe otras interesantes cuestiones que pudieran ser objeto de debate. Por ello, debe pedirse de antemano disculpas a quienes se vean defraudados en sus expectativas al no ver planteadas determinadas cuestiones en estas páginas, pero el carácter general del informe y la supervisión de la Institución así lo han obligado.

Para la redacción y presentación del informe se han evitado al máximo textos prolijos y con excesos de cifras. Ello ha dado lugar a un informe breve en su extensión, pero más rico en su alcance de lo que puede parecer en un inicio. Esa extensión que no se ha querido que fuera excesivamente alargada permite una más ágil y fácil lectura del documento y, por lo tanto, una mayor difusión del mismo y de sus sugerencias, lo que siempre es deseable y, en definitiva, es el fin último perseguido.

Deben señalarse brevemente otras dos cuestiones que, aun que parezcan menores, tienen su importancia: de un lado, que, en general, el informe no se adentra en la gestión de los impuestos navarros, dada la generalidad que se ha querido imprimir al Informe, salvo que así pueda resultar necesario, y, de otro lado, que no se aborda, estando previsto que pueda ser materia de otro informe especial, el sistema tributario local navarro.

El informe se ha estructurado en siete partes: en la primera se describen a grandes trazos el marco jurídico hoy existente y los derechos de que gozan los contribuyentes. En la segunda, se recogen algunos datos estadísticos básicos que pueden resultar de utilidad para comprender mejor el informe, así como las razones que llevan a centrar más el objeto de éste en los impuestos directos. En las siguientes partes se analizan aspectos de interés referidos a los impuestos directos: de la renta de las personas físicas, de patrimonio, de sucesiones y donaciones y de sociedades. En la última parte es en la que se han volcado las sugerencias generales que se formulan.

II. EL MARCO NORMATIVO APLICABLE. LOS DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES.

1. EL MARCO NORMATIVO.

El art. 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra dispone que, en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional de Convenio Económico, añadiendo en su apartado 3 que Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el Convenio Económico, así como por el principio de solidaridad.

Fruto de su amplia potestad tributaria, la Comunidad Foral de Navarra ha articulado un amplio marco normativo en la materia. Tal conjunto normativo –un auténtico código material, que no formal- se integra por un conjunto de leyes y reglamentos de naturaleza tributaria, unas de carácter más general y otras de carácter más sustantivo o propio de cada tributo.

La visión de este marco permite colegir que el mismo da la necesaria seguridad jurídica a los contribuyentes y a los restantes operadores jurídicos, reconoce los derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Hacienda Tributaria y, ya en un terreno más práctico, puede ser consultado gratuitamente por cualquier persona en la página web del Gobierno de Navarra, en su sección de Hacienda Navarra.

El único problema que se constata al respecto es el derivado, por un lado, de los inevitables cambios que anualmente se introducen por la ley foral de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que acompaña a la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para cada ejercicio (leyes que, salvo excepciones, se aprueban ordinariamente en el mes de diciembre de cada año), y en la que se recogen las necesarias adaptaciones de las leyes preexistentes a las circunstancias socioeconómicas del momento en desarrollo de la política fiscal y tributaria que las

instituciones navarras (Gobierno y Parlamento) quieren imprimir, y, por otro, de la aprobación de los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria para el caso de los impuestos indirectos, particularmente del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales, con el fin de adecuar la normativa foral a los cambios introducidos en las normativas comunitaria o nacional.

Indudablemente, todos estos cambios normativos obligan a la Administración de la Comunidad Foral a la inserción de las normas modificadas en los textos expuestos a consulta en la página web citada, lo que debe hacerse de forma ágil para que los ciudadanos tengan la imprescindible seguridad de que el texto que leen es el vigente en cada momento.

En tal sentido, hemos comprobado el 12 de febrero de 2008 que aparecen incorporadas en cada impuesto las modificaciones introducidas por la Ley Foral 2/2008, de 24 de enero, lo que permite acreditar la velocidad y la veracidad en la inclusión de la información y que se garantiza el derecho de los ciudadanos a la seguridad jurídica.

En la actualidad, forman parte de este cuadro normativo las siguientes disposiciones con rango o fuerza de ley:

I. Leyes Forales generales:

– La Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

– La Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública.

– La Ley Foral 9/1994, de 21 de junio, reguladora del régimen fiscal de las cooperativas.

– La Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio.

– La Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y los Catastros de Navarra.

II. Leyes sustantivas de cada impuesto:

– La Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

– La Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

– La Ley Foral 13/1993, de 19 de noviembre, del Impuesto sobre el Patrimonio.

– El Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aprobado por Decreto Foral Legislativo 250/2002, de 16 de diciembre.

– La Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

– La Ley Foral 20/1992, de 30 de diciembre, de Impuestos Especiales.

– El Texto Refundido de las disposiciones sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Decreto Foral Legislativo 129/1999, de 25 de abril.

– La Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales.

– La Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

A lo anterior se suman los pertinentes reglamentos de las leyes generales y de cada impuesto, que no se relacionan aquí porque el listado resultaría excesivamente prolijo.

Como puede verse, el conjunto de leyes es amplio. Navarra ha desplegado su potestad legislativa en toda su extensión.

Sin embargo, la existencia de estas catorce leyes citadas, todas ellas con el vínculo de ser partes de la materia tributaria, nos lleva a recomendar a las instituciones navarras que estudien y, si están de acuerdo, lo impulsen, una labor de codificación formal de esas disposiciones legales mediante su recopilación. Navarra podría contar así con un Código Tributario, una norma que, en parecidos términos a otras que existen en materias esenciales del autogobierno de Navarra (empezando por el Fuero Nuevo), fuera símbolo de unidad legislativa y garantía para los ciudadanos y entidades contribuyentes.

2. LOS DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES.

Dada la función de la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra de garante de los derechos subjetivos de los ciudadanos, interesa destacar los derechos generales que se reconocen a los obligados tributarios y que se recogen, con un carácter amplio y abierto (tales derechos se entienden sin perjuicio de los derechos reconocidos en el resto del ordenamiento), en el artículo 9 de la Ley Foral General Tributaria, configurándose así la parte activa de un auténtico y sólido estatuto del contribuyente en Navarra. Tales derechos subjetivos son los siguientes:

a) Derecho a ser informado y asistido por la Administración tributaria en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias acerca del contenido y alcance de las mismas.

b) Derecho a obtener, en los términos previstos en la citada Ley Foral General Tributaria, las devoluciones de ingresos indebidos y las devoluciones de oficio que procedan, con abono del interés de demora previsto en la misma Ley Foral, sin necesidad de efectuar requerimiento al efecto.

c) Derecho de ser reembolsado, en la forma fijada en la Ley Foral General Tributaria, del coste de los avales y otras garantías aportados para suspender la ejecución de una deuda tributaria, en cuanto ésta sea declarada improcedente por sentencia o resolución administrativa firme.

d) Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte.

e) Derecho a conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración tributaria bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos de gestión tributaria en los que tenga la condición de interesado.

f) Derecho a solicitar certificación y copia de las declaraciones por él presentadas.

g) Derecho a no aportar los documentos ya presentados y que se encuentran en poder de la Administración tributaria.

h) Derecho, en los términos legalmente previstos, a que se respete el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria, que sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga ésta enmendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los supuestos previstos en las leyes.

i) Derecho a ser tratado con el debido respeto y consideración por el personal al servicio de la Administración tributaria.

j) Derecho a que las actuaciones de la Administración tributaria que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que le resulte menos gravosa.

k) Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos que serán tenidos en cuenta por los órganos competentes al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

l) Derecho a ser oído en el trámite de audiencia con carácter previo a la resolución.

m) Derecho a ser informado de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión.

n) Derecho a ser informado, al inicio de las actuaciones de comprobación e investigación llevadas a cabo por la Inspección tributaria, acerca de la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones y a que se desarrollen en los plazos previstos en la Ley Foral General Tributaria.

Derechos que no son los únicos del obligado tributario, pues a ellos se suman otros que aparecen en la misma Ley Foral General Tributaria, como los de información, asistencia y a formular consultas tributarias (artículos 91 a 94).

Junto a los derechos, la Ley Foral General Tributaria también establece garantías para los obligados tributarios en los casos de infracciones y sanciones (artículos 66 a 78) y de operaciones propias de la gestión tributaria, especialmente aseguradas mediante la presentación de recursos (potestativo de reposición y extraordinario de revisión) y de impugnaciones económico-administrativas ante el Gobierno de Navarra o, como ocurren en la actualidad, su delegado Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra.

III. ÁMBITO DEL INFORME. LOS IMPUESTOS DIRECTOS. DATOS ESTADÍSTICOS.

1. ÁMBITO DEL INFORME. LOS IMPUESTOS DIRECTOS.

Descrito el marco general de los tributos en Navarra y el catálogo de derechos subjetivos de los obligados tributarios, entramos en la parte esencial del informe, que se centra en los impuestos y, dentro de éstos, en los impuestos directos.

Como se ha apuntado, el Convenio Económico constituye la piedra angular sobre la que se asienta el sistema tributario de Navarra. En el Convenio vigente de 1990 (cuya última modificación se llevó a cabo en 2003 y será al texto de éste al que nos remitiremos, obviando por razones elementales de tiempo la última modificación publicada en el BOE el 20 de diciembre de 2007), se determinan los tributos en los que la Comunidad Foral de Navarra ha de aplicar las mismas normas sustantivas que las vigentes en territorio común.

De esta manera, se dejan fuera del objeto de este informe especial los impuestos cuyo poder tributario (en su triple dimensión normativa, gestora y recaudatoria) se deja en manos del Estado (en concreto, el hecho imponible “importaciones” en el IVA y en los impuestos especiales de fabri-

cación), ni aquellos otros impuestos donde el poder normativo de la Comunidad Foral se satisface mediante la traslación de la normativa estatal, sin perjuicio de que pueda gozar de cierta libertad en lo que se refiere a la gestión del impuesto (plazos, modelos, etc.).

Y se prescinde también del examen de los impuestos armonizados por las instituciones de la Unión Europea (IVA, Impuesto sobre Operaciones Societarias e Impuestos Especiales de Fabricación), puesto que la transposición viene impuesta por las autoridades comunitarias. Es más, en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido, que representa el principal de los impuestos indirectos en Navarra, no se aprecian problemas considerables de gestión por la Hacienda Tributaria que puedan afectar al ciudadano.

El examen sobre el sistema tributario de la Comunidad Foral se ciñe, en consecuencia, sobre aquellos impuestos –directos– en los que Navarra tiene plena capacidad normativa y que, son los siguientes:

a) El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

b) El Impuesto sobre el Patrimonio (IP).

c) El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD).

d) El Impuesto sobre Sociedades (IS).

Aunque Navarra tiene competencia sobre él, no se hará referencia al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, dado que las discrepancias fundamentales con el Estado (por ejemplo, en torno al tipo de éste último, reducido en 1992 al 0,10%), se zanjaron por la vía de la retirada del recurso de inconstitucionalidad, con la reforma del Impuesto por parte de Navarra y con las modificaciones del Convenio en 1998 y en 2003.

2. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS.

Como cabe deducir de esta enumeración, la capacidad normativa de Navarra se concentra, de modo casi exclusivo, en la imposición directa, que constituye una de las pruebas para determinar la progresividad o no del sistema tributario, recayendo el peso principal sobre el IRPF, y ello aun cuando el art. 31 de la CE y la doctrina del Tribunal Constitucional prediquen, correctamente, la progresividad respecto del sistema tributario en su conjunto y no en relación con un tributo concreto.

Frecuentemente, se suele asociar progresividad con el peso de la recaudación de los impuestos directos sobre el conjunto de la recaudación y ello constituye, a juicio de esta Institución, un error de partida, aunque para ofrecer datos comparativos se utilicen las Cuentas Generales de Navarra de 2006 (últimas de las que se dispone de información a la hora de redactar este informe).

En efecto, no cabe interpretar de forma exclusiva la "progresividad" con la proporción o relación entre impuestos directos sobre indirectos en el total de la recaudación, porque la progresividad ha de predicarse del sistema financiero en su conjunto, aunque el art. 31.1 de la CE sólo la proclame respecto del sistema tributario. Dicho en otros términos, para que un sistema financiero (y nuevamente hay que recordar que el art. 45 del Amejoramiento habla del sistema financiero y tributario de Navarra articulado a través del mecanismo del Convenio) sea progresivo, han de unirse la progresividad del sistema tributario en su conjunto y la regresividad del gasto público o, dicho de otra forma, que el binomio "ingreso-gasto" conduzca a una redistribución equitativa de la renta personal, tal y como proclama el art. 40.1 de la CE, en cuanto principio rector de la política económica y social, incluido en el Título I de la Constitución, sobre derechos y deberes de los españoles. Por tanto, aunque utilicemos dicha ratio, conviene no elevarla a verdad absoluta, afirmando que un sistema es progresivo sólo cuando los impuestos directos superan a los indirectos ni sentar la premisa contraria cuando sucede a la inversa.

Precisado lo anterior, en las Cuentas Generales de Navarra de 2006 se observa que los impuestos (excluidas las tasas, los ingresos patrimoniales y otros conceptos) aportaron a las arcas de la Comunidad Foral en términos de derechos realizados la cantidad de 3.566.118.263 euros (la liquidación total de ingresos ascendió a 3.811.313.664), de tal manera que el total de la imposición supuso en dicho ejercicio presupuestario el 93,57% del conjunto de ingresos presupuestarios.

Los impuestos directos ascendieron a 1.893.488.918 euros, en tanto que los indirectos aportaron 1.672.629.345 euros, de forma que la proporción entre ambos fue del 53,10% por imposición directa, frente al 46,90% por imposición indirecta. Por su parte, el grado de ejecución (sin contar beneficios fiscales) fue del 116,53% en la imposición directa y del 99,87% en la imposición indirecta.

En el caso del IRPF del año 2006, los derechos reconocidos ascendieron a 1.151.624.451 euros, con un incremento del 16,91% respecto del ejercicio anterior, donde los citados derechos

ascendieron (sin contar beneficios fiscales) a 993.746.858 € (igualmente depurados los beneficios fiscales para facilitar comparaciones homogéneas), de forma que la recaudación en 2006 representa el 32,30% del total de ingresos fiscales, frente al 32,03% del año 2005.

En el caso del IRPF del año anterior, 2005, dos de cada tres declaraciones (311.350 en total) fueron negativas. Algo más de la mitad (164.707) fueron declaraciones individuales (frente a las 136.297 de modalidad conjunta). El importe de la deuda tributaria se elevó a 152,29 millones de euros (con un ingreso medio de 1.611,86 euros) y 170,24 millones a devolver (con una devolución media de 784,99 euros).

En ese año (2005) se enviaron por la Hacienda foral 137.143 propuestas de declaración (más del 40% de las declaraciones del ejercicio), de las que se aceptaron el 86,34%, lo que demuestra la validez y calidad de este servicio a los contribuyentes.

En el caso del Impuesto sobre Sociedades, los ingresos en 2006 ascendieron a 648.552.114 euros –lo que supone el 18,19% del total de ingresos tributarios-. En 2005, este mismo impuesto recaudó 472.569.336 € (15,23% del total de ingresos fiscales), de tal manera que la comparativa entre ambos años arroja un incremento del 33,60%. Dado que manejamos comparaciones sin beneficios fiscales y dado que no se dan las condiciones de volatilidad que pueden caracterizar el incremento de recaudación del IRPF, el incremento se funda básicamente en un aumento de los beneficios empresariales –y cabe pensar que también en una mejora de la inspección tributaria-.

De esta forma, los dos pilares básicos de la imposición directa sobre la renta –de personas físicas y de personas jurídicas– suponen el 95,07% del total de la imposición directa y el 50,48% del total de los ingresos tributarios.

El Impuesto sobre el Patrimonio –cuya función no debe ser sólo recaudatoria, sino de control y de cruce de información con el IRPF y con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, fundamentalmente-, aportó a la Hacienda Foral en el año 2006 la cantidad de 55.287.057 euros con un incremento importante de recaudación del 26,39% respecto al año 2005. La previsión de Hacienda Tributaria de Navarra para 2007 era de 66,5 millones de euros.

Según datos obtenidos de la Hacienda Tributaria, en el año 2005 el valor absoluto de la base imponible del Impuesto sobre el Patrimonio ascendió a 14.289,68 millones de euros, siendo las participaciones el concepto de mayor volumen (dos terceras partes de dicho valor), seguido de los bienes de naturaleza urbana (casi el 18%). En comparación con dicho importe, la cuota a ingresar fue de 51,5 millones de euros.

Adelantando ideas que veremos posteriormente, conviene reflexionar sobre la conveniencia o no de la supresión del citado tributo por parte de Navarra, partiendo de dos premisas fundamentales: por un lado, el coste recaudatorio que implicaría dicha medida y, por otro, y no es contradictorio con lo antedicho, el entorno en el que, pese al Convenio y a las potestades tributarias de la Comunidad Foral, se mueve Navarra. Cabría una solución intermedia entre estas posturas en apariencia antagónicas que, de lege ferenda, se propondrá en su momento, respetando en todo caso la voluntad soberana del Parlamento de Navarra, a quien en último extremo, le corresponde adoptar la decisión que estime oportuna.

Por último, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (con la particularidad de que la mayoría de las transmisiones más comunes a título lucrativo sean *mortis causa* o *inter vivos* están sujetas al tipo del 0,8%) aportó a las arcas forales –en 2006– 30.803.378 euros (el 1,63% de la imposición directa). De tal manera que en el bienio 2005-2006, el incremento por este impuesto ha sido del 26,41%.

Sumando los impuestos directos sobre el capital (o impuestos directos sobre el patrimonio) encontramos una recaudación en 2006 de 86.090.436 euros (el 4,55% del total de la imposición directa). Por otro lado, el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones es distinto al del Impuesto sobre el Patrimonio, dada la benignidad de la tarifa en las transmisiones lucrativas más usuales. No obstante, hay un dato común a ambos impuestos y es que ambos gravan una manifestación de capacidad económica añadida a la representada por el IRPF (recordemos que los impuestos citados no gravan a las personas jurídicas), puesto que, a igualdad de rentas, hay un hecho diferencial que revela una mayor capacidad económica, cual es la posesión de un patrimonio o la adquisición de éste por herencia, legado o donación.

3. FRAUDE FISCAL.

Un informe de estas características debe contener una referencia obligada a la lucha contra el fraude fiscal. A partir de los datos hechos públicos recientemente por la propia Hacienda Tributaria de Navarra, cabe destacar lo siguiente:

1. La Hacienda Tributaria elaboró un plan de lucha contra el fraude fiscal 2003-2007, lo cual debe calificarse de una acertada técnica de planificación y programación a seguir en el futuro.

La Hacienda Foral ha anunciado un nuevo plan para el periodo 2008-2012. Para el año 2008, el Plan centrará sus objetivos en los sectores inmobiliario, hostelero, industrial del metal, empresas de tratamiento de residuos, actividades de transformación de caucho y materias plásticas, maderero, reparación de automóviles, comercio al por mayor de pescados y de productos zoosanitarios, servicios de desinfección, incineración y eliminación de basuras, empresas que prestan servicios jurídicos, técnicos de publicidad y relaciones públicas, explotaciones de datos, estudios de mercado y otros servicios.

2. En ese periodo de cinco años (2003-2007), la aplicación de este plan permitió detectar un fraude fiscal total de 532,1 millones de euros: 455,7 millones recuperables por la vía administrativa y 76,4 millones recuperables por la vía penal.

El porcentaje de fraude detectado se situó así en el año 2006 (del que consta la recaudación impositiva en las Cuentas Generales) en un 3%, si se admite como tal la proporción entre lo detectado en ese año por vía administrativa (118,2 millones) y la totalidad de la recaudación impositiva (3.566 millones de euros).

3. En comparación con el dinero recuperado en el año 2002 (45,6 millones de euros), el dato de lo recobrado en 2007 (123,1 millones) representa un incremento del 300%, lo que demuestra la cada vez mayor capacidad y eficacia de la Administración tributaria para detectar el fraude fiscal, sobre todo gracias a la existencia de mayores fuentes de información, el incremento de cruces de datos, el seguimiento de las declaraciones y una mejor coordinación con otras entidades (Hacienda estatal, Haciendas vascas, Registro Mercantil, Registro de la Propiedad, Tesorería General de la Seguridad Social, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo, etcétera).

4. El dinero recuperado provino, fundamentalmente, de tres vías:

a) La revisión y la comprobación puntual de las declaraciones presentadas por los contribuyentes;

b) La inspección a contribuyentes, y

c) La recaudación, con el seguimiento de los morosos para asegurar el cobro de las cantidades adeudadas.

5. De las tres vías, la que más ingresos permitió recaudar fue la primera (tan sólo en el año 2007 se realizaron 24.945 actuaciones de comprobación, que reportaron 70,8 millones del total de 123,1 millones de euros recuperados por las tres vías en el año 2007, lo que representa un 57,5%).

La inspección, también en 2007, a través de 2.032 actuaciones, recaudó 31,4 millones, un 25,5% del total.

La recaudación recuperó 20,7 millones en ese mismo año, esto es, un 16,8%, habiéndose practicado 20.757 actos de recaudación a morosos.

En total, durante los cinco años de vigencia del Plan, se realizaron 116.118 actuaciones de repaso y comprobación de declaraciones, que supusieron 255 millones de euros.

Otros 104 millones procedieron de las 10.820 inspecciones realizadas a contribuyentes de diferentes sectores económicos. El 90% de este fraude se correspondió con el impuesto de sociedades y el IVA.

6. Asimismo, la aplicación del plan permitió descubrir la comisión de 40 presuntos delitos fiscales en Navarra (por el citado importe total de 76,4 millones).

Por años:

– En 2004, se constataron 9 presuntos delitos, por un importe de 16,9 millones;

– En 2005, 7 presuntos delitos, por un importe de 7 millones;

– En 2006, 19 presuntos delitos, por un importe de 45,4 millones; y

– En 2007, 5 presuntos delitos, por un importe de 5,7 millones.

Se considera la existencia de delito cuando no se han declarado a Hacienda más de 120.000 euros en un determinado impuesto y en un periodo impositivo o declarativo, normalmente de un año (art. 305 del Código Penal).

El mayor número de delitos se localizó, generalmente, en el sector metalúrgico y en las redes de fraude del IVA.

4. RECURSOS HUMANOS.

En otro orden de cosas, desde 2004 la Administración Tributaria de Navarra ha seguido una política de personal correcta, dirigida a aumentar los medios personales al servicio de la lucha contra el fraude.

Según datos datos del Departamento de Economía y Hacienda, entre los años 2003 y 2007, se han incorporado 16 nuevos técnicos de hacienda y 30 nuevos gestores de hacienda, lo que supone un incremento del 40% del personal técnico, la mayoría de ellos dedicados a las diferentes áreas de lucha contra el fraude.

Por lo que se refiere al sistema retributivo de este personal dedicado a la lucha contra el fraude, sugerimos una mejora retributiva ligada a criterios de productividad efectivos, tales como la comprobación de posibles hechos imponibles no declarados, el levantamiento de contribuyentes ocultos u otros hechos.

IV. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.

1. Su regulación se contiene en la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, objeto de ulteriores modificaciones, de entre las que cabe destacar la introducida por la Ley Foral 13/2006, que ha cambiado la estructura del impuesto, en especial con la aparición de la base liquidable especial del ahorro, que se somete a un tipo de gravamen proporcional (el 15%).

Asimismo, la Ley Foral se desarrolla por el Reglamento aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo.

Normativamente, ambas disposiciones –legal y reglamentaria– establecen una regulación completa del tributo, por lo que se satisfacen tanto el principio de seguridad jurídica como el principio de publicidad normativa.

2. Se trata de un impuesto que diferencia las rentas del capital y los incrementos del patrimonio de las personas físicas del resto de rendimientos.

La alternativa entre un impuesto sintético (todas las rentas se integran y compensan libremente entre sí, cualquiera que sea su origen o fuente) y un impuesto analítico (la renta total del contribuyente se descompone en función de su origen) se ha resuelto por el legislador foral a favor del segundo modelo, de tal manera que se produce, a priori, una diferenciación de las rentas en función de su origen, lo que se traduce en un distinto modo de determinar el rendimiento neto de cada clase de renta.

Según datos facilitados por la Hacienda Tributaria, destacan los 6.020 millones de euros de rentas del trabajo frente al resto de rendimientos, que ascienden a 1.500 millones.

En este impuesto, la progresividad del impuesto no se mide sólo con la comparación de los tipos de gravamen (diferentes a los estatales, en virtud del régimen foral plasmado en el Convenio), sino que también constituyen medidas dedicadas al cumplimiento de dicho principio constitucional otras como la tarifa, las exenciones, las reducciones y las deducciones.

3. En lo que se refiere a los sujetos pasivos, el art. 10 de la Ley Foral contiene una matización, respecto a las personas físicas, que parece conveniente encajar mejor con el principio de generalidad contemplado en el art. 31.1 de la CE. En dicho precepto legal, se consideran sujetos pasivos sometidos a la normativa foral las personas físicas "de nacionalidad española" que, habiendo estado sujetas a la normativa navarra, pasen a tener su residencia en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal. El art. 31.1 de la CE habla de que "todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos…" no estableciendo diferencia alguna entre nacionales y extranjeros, cosa que sí hace la CE en otros preceptos (por ejemplo, en el art. 14 cuando habla expresamente de los españoles). Por tanto, entendemos que se debería suprimir (si bien debe matizarse que se trata de un precepto traído de la normativa estatal) la referencia a los españoles, puesto que si se quiere evitar las domiciliaciones de conveniencia en paraísos fiscales es indiferente la nacionalidad de la persona.

4. En el caso de los rendimientos de trabajo, el legislador foral ha optado por la deducción de los gastos necesarios respecto de la cuota. Existen, sin embargo, otros métodos igual de legítimos, como el de reducción de los gastos necesarios en la base imponible, que podrían ser estudiados por el legislador con el fin de adecuar mejor el impuesto a los principios generales que lo caracterizan.

5. En el caso de los rendimientos del capital inmobiliario, se observa como el legislador foral permite la deducción de los gastos necesarios para su obtención, si bien, en el caso de gastos derivados de intereses de capitales ajenos destinados a la adquisición de vivienda destinada al arrendamiento, la deducción del gasto aparece topada por el importe íntegro obtenido por el alquiler. Aquí los problemas que se plantean son de gestión tributaria y podrían mejorarse –aunque se ha avanzado en los últimos años– con soluciones pragmáticas.

Por ejemplo, podría mejorarse la gestión –sin cargar con presiones fiscales indirectas a los arrendatarios, como puede ser el establecimiento

de retenciones a cuenta que permitirían controlar los ingresos del arrendador, retenciones que sólo existen cuando el arrendatario es empresario o profesional– obligando al arrendatario a declarar la cantidad anual satisfecha. En los momentos actuales, el arrendatario, cuando presenta su autoliquidación por el IRPF, sólo está obligado en algunas ocasiones a consignar el NIF y el nombre del arrendador, pero no el alquiler que abona, con lo que si bien se ha avanzado en el control desde 2004, éste resulta mejorable, especialmente porque para el arrendatario particular (no profesional ni empresario) no es gasto deducible el alquiler satisfecho.

Amén de las medidas gestoras propuestas para controlar esta fuente de renta, hay un dato económico cuyo cruce se recomienda a la Hacienda Foral, y es el número de viviendas que, susceptibles de alquiler, están desocupadas y que responden al fenómeno del boom inmobiliario, dado el crecimiento sostenido (aunque muestra síntomas de debilidad) del incremento de la vivienda. En otros términos, hay personas físicas que, en vez de invertir en valores bursátiles, fondos de pensiones, depósitos bancarios, etcétera, invierten en segundas viviendas –que, a su vez, permanecen desocupadas-, lo que provoca un estrangulamiento del mercado de alquiler que no es exclusivo de Navarra, sino común al resto del Estado.

6. En el caso de los rendimientos del capital mobiliario, la reforma fiscal de 2006 –que entró en vigor el 1 de enero de 2007– ha tenido dos ejes fundamentales: de un lado, su tratamiento especial (para la mayor parte de ellos) a la hora de conformar la base imponible del ahorro (separada de la base imponible general) y su sujeción a un tipo proporcional y, de otro, la desaparición del mecanismo de determinación del rendimiento íntegro de los dividendos y, por ende de la deducción por doble imposición interna de dividendos; junto a ello, y como hemos visto, se compensa dicha supresión con la exención (con el tope de 1.500 euros) de dividendos y otras participaciones en beneficios, con excepción de la entrega de acciones liberadas.

Estos dividendos –salvo los exentos– tributan al tipo fijo o proporcional del 15%, lo que contrasta con los principios tributarios de progresividad e igualdad, al menos en comparación con las rentas de trabajo. Contribuye a la progresividad el límite de los 1.500 primeros euros exentos.

Sin embargo, puede observarse aquí un buen ejemplo de cómo, en ocasiones, el deseo fiscal de afinar al máximo la progresividad y la igualdad en la articulación de un impuesto directo topa con la realidad del entorno en que se mueve la potestad tributaria (en este caso, la navarra, si bien esto es algo no privativo de ella, sino que le ocurre hoy prácticamente a la totalidad de instituciones tributarias europeas): la necesidad de una armonización fiscal con las otras instituciones con capacidad tributaria, las exigencias de la normativa comunitaria, el propio marco general de las políticas de la Unión Europea, el entorno bancario, crediticio y bursátil, en donde es cada vez más patente un mercado que tiende a ser único y en el que los productos financieros exigen un tratamiento similar, si no igual, y en el que el capital se mueve sin restricciones de un lado a otro (siendo el factor más fácil de deslocalización), etcétera, obligan al legislador –en Navarra, obviamente al foral– a dirigirse hacia una paulatina homogeneización, al menos, de las rentas de capital y, en menor medida, de las de trabajo, con el fin de evitar deslocalizaciones de los sujetos pasivos hacia zonas de menor rigor fiscal. En definitiva, el entorno económico y las decisiones de los territorios colindantes, con especial peso del territorio común, condicionan las decisiones del legislador foral.

De este modo, no parece muy recomendable introducir medidas normativas relacionadas con el ahorro muy diferentes de las que están fijadas en el régimen tributario común, sobre todo porque ello complicaría la información fiscal de las entidades financieras a los contribuyentes, creando situaciones de confusión y desinformación ciertamente graves. Son estas razones de protección del contribuyente y de su derecho a una información segura las que levantan obstáculos serios al establecimiento de una separación del régimen foral navarro respecto al común o a los forales de los territorios históricos.

7. Para concluir con los rendimientos del capital mobiliario, cabe indicar la contradicción entre la tributación de residentes en Navarra y de no residentes que actúen en España sin mediación de establecimiento permanente en relación con los rendimientos derivados de la Deuda pública. Esta situación exige su pertinente estudio por la Hacienda Tributaria de Navarra, la elaboración de propuestas al respecto y la elección de la que mejor se compadezca con los principios de igualdad y de generalidad, si bien aquí las medidas a proponer son difíciles de cumplir por la Comunidad Foral, puesto que en el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes Navarra ha de aplicar la misma normativa vigente en el territorio común.

8. En el caso de los rendimientos de actividades empresariales o profesionales, debería pro-

penderse a un tratamiento igualitario en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades, de tal manera que la forma en que se ejerza la actividad –directamente por la persona física o a través de una sociedad– no constituyera un factor distorsionador de la fiscalidad, puesto que ello introduce consecuencias no deseables desde la neutralidad del sistema tributario.

Actualmente, existen tres regímenes de determinación de la base imponible: estimación directa, directa simplificada y estimación objetiva. En esta última, la base o la renta a declarar se calcula sobre los signos, índices o módulos que fija el Departamento de Economía y Hacienda, que determinan una renta estimada, pues puede no corresponderse con la realmente obtenida por el sujeto pasivo. Teniendo en cuenta los topes cuantitativos existentes (que deberían ser determinados por Ley Foral y no deferidos a su desarrollo reglamentario, para cumplir el principio de reserva de ley contemplado en el art. 31.3 de la CE) y teniendo en cuenta que al régimen de estimación objetiva se encuentran acogidos la mayor parte de los pequeños empresarios o profesionales, lo deseable es acotar este régimen a los pequeños negocios.

De lege ferenda una solución posible sería congelar pro futuro los límites de facturación para poder acogerse a la misma, de modo que sólo el pequeño empresario o profesional pudiera determinar la base imponible de acuerdo con los signos, índices o módulos que aprueba la Hacienda Tributaria, sometiéndose, por tanto, el resto de empresarios o profesionales al régimen de estimación directa y estando sujetos al deber de llevanza de contabilidad de acuerdo con las normas previstas en el Impuesto sobre Sociedades, a fin de poder determinar una base imponible que responda fielmente al resultado económico –renta– obtenido en el ejercicio de la actividad.

9. Existen, básicamente, dos modelos a la hora de tener en cuenta las circunstancias personales y familiares en el IRPF: el modelo de reducciones en la base y el modelo de deducciones en la cuota.

En el Derecho comparado encontramos ambos modelos prácticamente al 50 %. Doctrinalmente, también hay defensores de uno y otro modelo.

El legislador navarro ha optado por el modelo de reducciones en la base con la idea de gravar la renta disponible y no la renta total obtenida.

Dado que la configuración de las reducciones y de las deducciones es un elemento más –en modo alguno el único– de los que integran el IRPF para fijar la progresividad del impuesto, se sugiere que se analice la mejor adecuación de uno y otro modelo al referido principio de progresividad, introduciendo, en su caso, las reformas legislativas oportunas.

10. Dentro de las reducciones sobre la base imponible, destaca sobremanera la que afecta a los sistemas de previsión social voluntaria (planes de pensiones, mutualidades de previsión social, etcétera.). El importe de estas reducciones en el IRPF de 2005 se elevó a 167,41 millones de euros, siendo el número de declarantes de 85.651.

Si bien el fomento del ahorro supone un bien susceptible de protección por el legislador ordinario, tal ahorro no se cimenta sólo en los planes de pensiones y sistemas alternativos de previsión social (salvo que el mensaje sea que el sistema actual de Seguridad Social no es sostenible a medio-largo plazo), sino que el mismo puede orientarse hacia otros activos financieros o hacia otras inversiones (fondos de inversión, depósitos, acciones, títulos de la Deuda pública, etc.), de forma que supone una discriminación –si bien constitucional– la ventaja fiscal de la que gozan los planes de pensiones frente a otros productos.

Por otro lado, conviene precisar que, bajo una perspectiva no intervencionista y de neutralidad en la adopción de decisiones por parte del sujeto pasivo, el sistema tributario debería procurar no establecer distinciones entre los tratamientos fiscales de los diferentes productos de ahorro con destino a políticas de previsión social o conexas.

Las soluciones a ello son varias: o se suprime la reducción (con lo que aumentarían los ingresos públicos y se facilitaría la gestión del impuesto, si bien generaría una gran polémica en relación con el entorno), o se mantiene en sus términos actuales consciente el legislador de que hay más productos –muchos de ellos de carácter público– que también podrían gozar con toda lógica de esta reducción. Se podría estudiar y dar un salto cualitativo en términos de política fiscal y ampliar la gama de productos de ahorro a otras formas de ahorro a largo plazo cuyo destino final sean políticas de previsión social complementaria o de ayuda a la dependencia.

11. En el caso de las deducciones sobre la cuota íntegra, partimos de que pertenece a la libertad del legislador ordinario –siendo igual de legítimas las dos opciones– la decisión sobre el mantenimiento o no de la deducción por inversión en vivienda habitual.

Existen tanto razones para mantener esta deducción como para postular su supresión. Entre

las primeras, figura el apoyo directo a la adquisición de un bien de primera necesidad por parte de los contribuyentes, como es la vivienda, o el apoyo indirecto al sector de la construcción y, por ende, a la inversión y a la creación de empleo, etcétera. Entre las segundas, la de ser una de las escasas deducciones de un impuesto que debería ser más limpio y sencillo en su cálculo y gestión, la de apoyo a las rentas de determinados contribuyentes con capacidad económica para la adquisición de vivienda en comparación con las rentas que carecen de dicha capacidad, y la pérdida de un importante volumen de ingresos para la Hacienda y, por tanto, para el gasto público al que ésta sirve (el importe total de la deducción en 2006 se elevó a 116,8 millones de euros).

No obstante, y habida cuenta de la polémica social que generaría la propuesta de su supresión sin más (el número de declaraciones en el año 2005 se elevan a 111.308), se sugiere al Parlamento de Navarra la congelación del actual límite legal establecido como tope para la deducción, de tal manera que el importe actualmente vigente permita cubrir –al menos, actualmente– la totalidad o la mayor parte de la adquisición de la vivienda de protección oficial y, de forma decreciente, a la vivienda libre.

De este modo, se mantiene la deducción y los fines a los que sirve, sin incrementarla, pero, al mismo tiempo, se corrigen algunos de sus efectos más discutibles socialmente, como es el la imagen de un trato excesivamente favorable a un determinado colectivo y la pérdida de un importante monto de ingresos públicos.

12. Por último, una mejor adecuación a lo dispuesto en los arts. 31.3 y 133.3 de la CE recomienda habilitar al titular de la potestad reglamentaria para que determine los sectores y actividades que, tributando en régimen de estimación objetiva, puedan acogerse a los citados beneficios fiscales. Se trata de una objeción jurídico formal y no material, de forma que debería ser el legislador foral y no el titular de la potestad reglamentaria quien estableciese los incentivos fiscales; se trata de una medida técnica, sin impacto recaudatorio ni de gestión tributaria.

V. EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS FÍSICAS.

1. Con algunas modificaciones ulteriores, el Impuesto sobre el Patrimonio se regula en la Ley Foral 13/1992, de 19 de noviembre, siendo su punto de conexión el mismo que en el IRPF (es decir, con carácter general, la residencia habitual en Navarra en el régimen de obligación personal de contribuir, conforme los arts. 8 y 17 del Convenio).

Asimismo, el Decreto Foral 89/1998, de 23 de marzo, determina los requisitos y condiciones que han de reunir las actividades empresariales y las participaciones en entidades para la aplicación de la deducción de la cuota en el Impuesto sobre el Patrimonio.

Desde la perspectiva de los principios de seguridad jurídica y de publicidad normativa, esta Ley Foral y el Decreto Foral establecen un marco normativo suficiente para la aplicación del tributo y las garantías de los contribuyentes.

2. El Impuesto sobre Patrimonio es un impuesto-tenaza o de control, es decir, cuya finalidad no debe ser estrictamente recaudatoria, sino facilitadora de la gestión del IRPF y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Para ello, es preciso que se crucen efectivamente los datos entre los tres impuestos, como se viene efectuando por la Hacienda Foral, ya que, de lo contrario, perdería su eficacia. Conclusión que, pese a la antigüedad del tributo (en realidad, es un remedo de la Ley 50/1977 de 14 de noviembre) y la modernización de los sistemas de control de la Hacienda, sigue siendo válida, en especial para determinados elementos patrimoniales –generadores de rendimientos opacos para la gestión tributaria del IRPF-. No obstante, el hecho de que sea un tributo-controlador no significa que tenga, como hemos visto, una incidencia recaudatoria modesta pero no despreciable en el conjunto de ingresos de la Comunidad Foral; por ejemplo, en 2006 supuso más del 50% de las transferencias de capital a las entidades locales navarras.

3. En ocasiones se han proyectado algunas dudas sobre este tributo, constituyendo la primera la propia existencia del impuesto y su posible carácter confiscatorio, arguyéndose que las rentas o frutos del patrimonio se integran en la base imponible del IRPF, gravándose, al mismo tiempo, la renta y la fuente de la renta.

Cabe objetar a lo anterior que resulta un axioma indestructible la existencia de una capacidad económica añadida por el mero hecho de la posesión de un patrimonio. Cuestión distinta es que la estructura del impuesto necesite un urgente *aggiornamento*, que no necesariamente debe pasar por su supresión, sino por una adecuación a la realidad económica y social de nuestros tiempos.

En todo caso, a la vista de los tipos de gravamen establecidos por el legislador para el impues-

to no se puede postular que sea un tributo confiscatorio.

Además, la cuota del impuesto está topada con la del IRPF, de forma que la cuota íntegra de ambos impuestos no puede superar (art. 31.1 de la Ley Foral del Impuesto sobre el Patrimonio) el 60% de la base imponible de éste último, no teniéndose en cuenta a efectos de este límite los bienes y derechos no susceptibles por su naturaleza de producir o generar rendimientos en el IRPF.

4. La existencia del Impuesto sobre el Patrimonio no vulnera tampoco el principio de capacidad económica del art. 31.1 de la CE, ni se superpone a la derivada de las rentas sujetas a gravamen en el IRPF, puesto que la tenencia de un patrimonio demuestra una capacidad económica adicional a la derivada de la obtención de unos rendimientos.

5. Cuestión distinta es si Navarra decidiera derogar el Impuesto sobre el Patrimonio lo que, a priori, no sería inconstitucional, y cualquier decisión al respecto debiera tener en cuenta lo que ocurre en el entorno europeo y español a los que nos referiremos posteriormente, aunque es más válido el primero que el segundo.

A este respecto, se ha señalado por distintos expertos que el impuesto está en vías de extinción en Europa. En 2006 desapareció en Finlandia y Luxemburgo, y desde enero de 2007 se ha suprimido en Suecia. Ya sólo permanece en España y Francia y ésta última se plantea su eliminación, aunque la misma no se haya materializado y existan diferencias importantes entre el Impuesto sobre el Patrimonio español y navarro y el impuesto sobre las grandes fortunas del país vecino.

En España, un amplio sector aboga por la desaparición de este impuesto por las dificultades que plantea a las inversiones extranjeras (obviando que las mismas se materializan a través de sociedades, fondos de inversión, de capital-riesgo, etcétera), mientras que otro propone su reforma y el mantenimiento de su carácter censal con el que el tributo nació en 1977. Este último sector propone elevar el mínimo exento y reducir la tarifa, por ser los dos puntos que más se cuestionan del impuesto.

En el régimen común, el impuesto está cedido hoy a las Comunidades Autónomas, y si bien, en general, están exentos en patrimonio hasta 108.182 euros, hasta seis Comunidades Autónomas (Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia y Madrid de diferente signo político, como cabe advertir) han elevado esa cuantía, mientras que el tipo máximo es del 2,5%, En Francia, el mínimo exento del impuesto sobre las grandes fortunas es de 720.000 euros, y el tipo máximo es del 1,8%.

6. No obstante, si se decide mantener el impuesto, se considera que el régimen actual vigente en Navarra se ajusta perfectamente a los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad.

En tal caso, a lo más, debería analizarse un posible aumento de los mínimos exentos combinado con una reducción de la tarifa, de tal modo que el impuesto se dirigiera hacia los patrimonios más elevados.

La supresión o la elevación del mínimo exento no supone merma del control de otros impuestos, puesto que, actualmente, la información fiscal en Navarra viene de otras fuentes, tales como el catastro, información de entidades financieras, etcétera.

Por ejemplo, según datos del Impuesto en 2005, la fijación de una base imponible en 601.012,01 euros tan sólo representaría para la Hacienda de Navarra, manteniendo las mismas tarifas, una pérdida de la cuota tributaria de aproximadamente tres millones de euros (el 5,94% de la cuota obtenida). Esto es, el Impuesto quedaría convertido en un impuesto sobre las grandes fortunas (en su mayor parte, participaciones) y apenas se perdería capacidad recaudatoria.

Una muestra del acierto de este camino, se produjo hace dos años en Navarra cuando se aumentó el mínimo exento del impuesto con el resultado de un menor número de declarantes sin coste recaudatorio perceptible y sin pérdida de información, pero permitiendo adecuar el gravamen del impuesto a los patrimonios importantes.

7. Descendiendo a las cuestiones concretas que plantea el Impuesto sobre el Patrimonio desde la perspectiva del art. 31 CE, en su modalidad de obligación personal (están sujetos al mismo aquellos que tengan su residencia habitual en Navarra de acuerdo con los criterios seguidos para el IRPF), el primero de ellos viene determinado por la sujeción del patrimonio neto mundial, es decir, con independencia del lugar donde radiquen los bienes o puedan ser ejercitados los derechos, de tal manera que una segunda vivienda radicada fuera de Navarra se sometería a gravamen en base al punto de conexión elegido por el Convenio Económico para el régimen de obligación personal de contribuir.

En puridad, no se trata de un problema exclusivo de Navarra, sino de cualquier Comunidad de régimen común, puesto que, como se ha indicado,

se trata de un tributo cedido según el art. 11 de la LOFCA, y la cuestión se ciñe a determinar si, dado el punto de conexión y el ámbito objetivo del hecho imponible, ello vulnera o no el art. 157.2 de la CE, que prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio. La mejor contestación a esta objeción viene dada por la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 150/1990. No obstante, teniendo en cuenta el carácter personal del tributo, entendemos muy difícil que la objeción prospere, ya que, a la inversa, existen bienes radicados o derechos susceptibles de ser ejercitados en Navarra que tributarán en otra Comunidad Autónoma, en concreto, en aquella donde tenga su residencia habitual el contribuyente, conforme el art. 23 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

VI. EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.

1. El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se rige por el Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo Foral 250/2002, de 16 de diciembre, y por el Reglamento aprobado por el Decreto Foral 1672004, de 26 de enero.

Normativamente, ambas disposiciones establecen una regulación completa del impuesto, por lo que se satisfacen sobradamente tanto el principio de seguridad jurídica como el principio de publicidad normativa.

2. La tributación de las transmisiones lucrativas –sean *inter vivos* o *mortis causa*– y, en especial, de las más comunes (de padres a hijos) ha constituido de forma tradicional un hecho diferencial navarro, por cuanto de facto están cuasi exentas, ya que tributan, con independencia de la cuantía del caudal relicto o de la masa hereditaria al tipo del 0,8%, sin que exista coeficiente multiplicador en función del patrimonio preexistente del causahabiente o del donatario. Al igual que sucede con el Impuesto de Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, es un impuesto control o tenaza que debería, desde la pura gestión tributaria, coordinarse debidamente con aquél y, por conexión, con el IRPF.

3. La primera cuestión –dejando de lado la exención cuasi total de los incrementos de patrimonio derivados de transmisiones lucrativas– es la adecuación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones con la Constitución, cuestión que debe ser resuelta en sentido afirmativo, puesto que nadie duda de que los citados incrementos manifiestan un aumento en la capacidad económica patrimonial de los sujetos pasivos. Evidentemente, si se recibe, por herencia o donación, un bien, ello supondrá acrecentar el patrimonio, por un lado y, por otro, pasar a tener una fuente adicional de potenciales rentas, aumentando la capacidad económica.

4. Algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad de Madrid o, a partir del año 2008, la Comunidad de Castilla y León, han suprimido el impuesto de donaciones en el caso de transmisiones directas entre familiares (entre padres e hijos y entre cónyuges).

Cantabria ha suprimido el Impuesto sobre Sucesiones y La Rioja ha aplicado deducciones completas en determinados casos en este mismo Impuesto y del 95% en el de Donaciones, con la consiguiente pérdida de ingresos. Esta línea no parece la más acertada. Tampoco hay actualmente en Navarra ninguna voz que postule la supresión del tributo, que forma parte esencial de la idiosincrasia del régimen foral.

Se sugiere, por tanto, el mantenimiento del impuesto con el carácter de control que actualmente tiene, si bien podría analizarse, a la vista de las modificaciones a la baja que se están introduciendo en las Comunidades Autónomas limítrofes, que se reduzcan los actuales porcentajes de los tipos con el objeto de evitar deslocalizaciones.

5. La posible competencia o dumping fiscal que pudiera ejercer Navarra con el mantenimiento de las peculiaridades del impuesto en cuestión se han visto anuladas por las medidas adoptadas por las Comunidades de régimen común (en especial, las limítrofes) que, por la vía de las competencias normativas parciales que les reconoce la legislación estatal, han aproximado, de facto, las consecuencias fiscales del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones a las que se derivan de la normativa foral. Por otro lado, no se aprecian contradicciones con el Derecho Comunitario ni el impuesto se encuentra armonizado y, por tanto, el entorno europeo es perfectamente prescindible en este impuesto.

VII. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES.

1. El Impuesto sobre Sociedades se rige por la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, y por el Reglamento aprobado por el Decreto Foral 282/1997, de 13 de octubre.

Normativamente, ambas disposiciones establecen una regulación completa del tributo, por lo que se satisfacen tanto el principio de seguridad jurídica como el principio de publicidad normativa.

2. El impuesto constituye el tributo paradigmático que grava el beneficio empresarial y, juntamente, con el IRPF, el tributo sobre el que debe descansar la ratio impuestos directos/indirectos. De manera elemental, no puede tratarse de un impuesto subjetivo, puesto que no existen circunstancias personales o familiares apreciables en una sociedad. Por otro lado, no cabe despreciar el hecho de que los diferentes legisladores han optado por transformarlo en un tributo al servicio de los más variados objetivos extrafiscales (creación de empleo, adaptación a las nuevas tecnologías, protección del medio ambiente, etcétera).

3. Las Cuentas Generales de Navarra para 2006 señalan que los derechos devengados –es decir, excluidos gastos fiscales– ascendieron a 648.552.115 euros, en tanto que los beneficios fiscales supusieron 139.937.575 euros (es decir, el 21,58%).

4. Una cuestión de posible controversia viene determinada por el hecho (proclamado en la Exposición de Motivos de la Ley Foral 24/1996) consistente en determinar la coordinación o no entre la legislación mercantil y la normativa tributaria. Dicho en otros términos, ¿han de ser necesariamente coincidentes el beneficio mercantil y la base imponible del Impuesto de Sociedades o, caso de discrepancia entrambos (con la necesidad de efectuar los ajustes extracontables oportunos –sean positivos o negativos-) la primacía corresponde al Derecho Tributario? A nuestro juicio, se trata de una cuestión que es perfectamente constitucional, puesto que la capacidad económica no se ve alterada por el hecho de que el legislador foral no permita la deducción de determinadas provisiones, previsiones o gastos que, sin embargo, son admisibles desde la normativa mercantil y contable, y, en consecuencia, no existen objeciones constitucionales que plantear respecto del art. 13 de la Ley Foral reguladora del Impuesto de Sociedades.

5. Los tipos de gravamen –modificados a partir de 2007-, se establecen en el 32,5% (aunque se reducen al 30% para los períodos impositivos que comiencen el 1 de enero de 2008) y en el 28% (para las pequeñas empresas, entendiendo por tales aquellas cuyo volumen de facturación sea inferior a nueve millones de euros, amén de cumplir otros requisitos en los que no es preciso entrar; incluso se establece un tipo del 25% para las empresas con volumen de negocios inferior a un millón de euros). No obstante, conviene detenerse no en los tipos nominales, sino en los tipos efectivos de gravamen.

Así pues, existen, básicamente, dos métodos para fijar el tipo de gravamen del impuesto: el método referido al volumen de operaciones o cifra de negocio y el método referido a la base liquidable. Ambos métodos son igualmente legítimos y respetan el principio de capacidad económica. Ahora bien, cabe entender que el método referido a la base liquidable respeta en mayor medida dicho principio. Por ello, parece conveniente sugerir que se analice el establecimiento de la diferencia de tipos de gravamen en función de dicha base liquidable.

6. Aun cuando las pequeñas empresas tienen otros incentivos a la inversión (deducción por inversiones, exención por reinversión, deducción por reinversión, etcétera), la reserva especial por inversiones no les beneficia, ya que muchas de estas empresas no pueden alcanzar el mínimo exigido para su constitución. Por ello, se sugiere estudiar la ampliación de esta reserva a los pequeños y medianos empresarios reduciendo el mínimo de dotación actualmente establecido.

No obstante, desde la Administración Tributaria se ha hecho la siguiente observación: la reserva especial por inversiones está creada para las empresas grandes y medianas, teniendo las pequeñas empresas otros instrumentos y medios fiscales relacionados con la inversión y, sobre todo, gozan de un tipo inferior al de las empresas grandes y medianas. Una comparación global entre ambas no permite deducir que exista una discriminación negativa, sino, por el contrario, un incentivo a la pyme.

7. Desde estas líneas se invita tanto al Parlamento de Navarra como a la Hacienda Tributaria a estudiar con profundidad las ventajas e inconvenientes de los dos modelos posibles acerca de la estructura del impuesto:

Por un lado, un modelo, como el vigente, en el que el impuesto actúa como un instrumento de política económica mediante la adopción de beneficios fiscales para incentivar determinadas actuaciones (creación de empleo, I+D, protección del medio ambiente, formación profesional, etcétera).

Y por otro, un modelo, como, por ejemplo, el irlandés, con tipos de gravamen más bajos y ausencia de beneficios fiscales para las empresas contribuyentes.

El primero, que es el vigente en Navarra, tiene el inconveniente de introducir una mayor complejidad en la gestión del impuesto, pero refuerza su carácter instrumental, a la vez que, en Navarra, refuerza la autonomía tributaria y le permite a la

Comunidad Foral una determinada política empresarial con un medio fiscal.

El segundo modelo facilita la comprensión y la gestión del impuesto, al ser éste muy sencillo en su estructura, pero tiene también inconvenientes, en cuanto que disminuye la función del impuesto como instrumento de política económica y puede plantear problemas jurídicos (con otras Comunidades Autónomas o con el Estado ante instancias nacionales o comunitarias) derivados de la existencia y aplicación en Navarra de unos tipos de gravamen menores, si así llegara el caso, que los vigentes en territorio común. Además, es obvio que trasladaría el gasto público, directo e indirecto (vía subvenciones), ahora absorbido o integrado en el Impuesto sobre Sociedades a los Departamentos relacionados con la política industrial.

La solución a adoptar debe ser objeto, como afirmamos, de un análisis serio, que permita combinar las ventajas del impuesto para las empresas contribuyentes con un responsable ejercicio por Navarra de su autonomía tributaria y de su propia política industrial, teniendo en cuenta el entorno en que se sitúa.

VIII. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

A) CON CARÁCTER GENERAL

1. Con carácter general, el conjunto del sistema tributario foral de Navarra cumple con los principios constitucionales de generalidad, justicia, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad que proclama el art. 31.1 de la Constitución. No obstante, se sugieren algunos aspectos puntuales de mejora en algunos impuestos directos, que se señalan seguidamente.

2. El sistema tributario foral se ve influenciado por tres hechos externos: la política fiscal del Estado (puesto que el régimen tributario ha de armonizarse con el régimen general del Estado, como dispone el Convenio Económico), las cada vez más exigentes normas de armonización fiscal de la Unión Europea, y el propio marco general de las políticas de la Unión Europea (por ejemplo, en cuanto a régimen de ayudas de Estado o igualdad de trato jurídico a los ciudadanos de la Unión), que se relaciona con la mundialización de la actividad económica. Estos tres elementos fuerzan al legislador foral tributario a que en determinadas decisiones de política impositiva pesen con importancia tales condicionantes, como ocurre por ejemplo con determinadas deducciones del IRPF o del Impuesto de Sociedades, la propia existencia del Impuesto sobre el Patrimonio o el tipo del Impuesto de Sucesiones.

3. Examinadas las cuentas generales de los años 2002 a 2006 (los últimos cinco ejercicios) a partir de los informes de la Cámara de Comptos y de otros documentos citados, como son las Cuentas Generales de Navarra y las Memorias de Ejecución Presupuestaria, se constata que sólo en el último ejercicio los impuestos directos suman más que los impuestos indirectos. A la hora de cerrar este informe, parece que también en el año 2007 la relación entre los impuestos directos y los indirectos será favorable a los primeros.

En este sentido, se sugiere al Parlamento de Navarra y al Gobierno de Navarra una reflexión en orden a garantizar de una forma más diáfana los principios tributarios de justicia y de progresividad (si bien es cierto que se predican de todo el sistema y no sólo respecto de los ingresos) a la vista de la distribución porcentual entre impuestos directos e indirectos en Navarra, siendo lo deseable, para una mejor aplicación de estos principios constitucionales, un escenario como el de las cuentas del año 2006. Es más, el mayor peso de los impuestos directos en el conjunto asegura una mayor fiabilidad en el cálculo a priori de los ingresos y un mayor aseguramiento del gasto público y de los servicios públicos, principalmente de los sociales.

No obstante, es preciso reconocer que, por las características de la economía navarra, el peso de los impuestos directos y de los indirectos sobre el conjunto presenta importantes oscilaciones derivadas de las inversiones que puedan realizar las grandes empresas (esto es evidente en el caso de una gran fábrica que realizase inversiones y solicitase la devolución del IVA, con lo que los ingresos de este impuesto caerían en este ejercicio y el peso de los impuestos indirectos sería menor sobre el conjunto). Asimismo, la relación viene condicionada por la imposibilidad de Navarra, ex Convenio Económico, de establecer diferencias normativas respecto al Estado en materia de imposición indirecta.

4. Se sugiere buscar un marco más estable de la regulación del sistema tributario tras la debida reflexión anterior, en particular para periodos de, por ejemplo, cuatro o cinco años. En la medida de lo posible, establecido ese marco legal para un determinado periodo, no deberían someterse los impuestos, menos aún los directos, a tensiones o rebajas por motivos electorales. Un marco estable da seguridad y certeza al contribuyente y asegura a los poderes públicos los suficientes recursos para una mejor gestión del gasto público.

5. La existencia de un marco normativo formado por distintas leyes tanto generales como sus-

tantivas de cada tributo, nos lleva a sugerir la elaboración de un código tributario de Navarra, esto es, de un único texto refundido en el que se recojan las principales leyes forales relacionadas con la materia tributaria. Ello, además de armonizar y refundir en un solo texto (mediante la delegación legislativa oportuna que cristalizara en un texto refundido) el conjunto normativo de Navarra, daría seguridad jurídica a los ciudadanos, al tiempo que transmitiría al exterior una imagen acertada del elevado y cuidado nivel competencial de Navarra en la materia tributaria, además de ser un exponente claro de la responsabilidad y seriedad del legislador al hacer frente a una tarea de esta envergadura.

6. Habida cuenta de las modificaciones que anualmente se introducen en los impuestos y demás tributos navarros tanto por las leyes forales dictadas a finales de cada ejercicio (que acompañan a las de Presupuestos Generales) como por los Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria en el caso de impuestos indirectos, se recomienda mantener constante y rápidamente actualizado, como se hace hoy, el servicio gratuito de información normativa prestado en la página web del Gobierno de Navarra, en la sección "Hacienda Navarra", con el fin de dar la necesaria seguridad jurídica y publicidad normativa a los contribuyentes.

7. En un plano más técnico, las Cuentas Generales de Navarra mezclan ingresos devengados y derechos reconocidos, utilizando uno u otro criterio según cada tributo en concreto. Una medida prudente, que facilitaría la simetría de las comparaciones, consistiría en que se utilizara un único criterio, preferiblemente el segundo. Se trata, como se ha afirmado, de una cuestión técnica fácilmente subsanable por el Departamento de Economía y Hacienda. De igual manera se mejoraría la información a suministrar al Parlamento de Navarra si se integrasen en las Cuentas Generales los datos de la recaudación obtenida mediante actuaciones de comprobación e investigación por parte de la Hacienda Foral, es decir, de la recaudación obtenida mediante inspecciones tributarias, sin perjuicio de utilizar otros cauces informativos que se considere oportuno. También, se sugiere que se utilicen idénticos criterios a la hora de facilitar la información sobre la evolución, declaraciones, beneficios fiscales, etcétera, de los distintos impuestos directos. La voluntad de la Hacienda Tributaria es fiel a la transparencia, pero la diferente metodología utilizada en cada tributo dificulta el seguimiento de los datos numéricos.

8. En la actualidad existe un efectivo plan de lucha contra la defraudación fiscal y tributaria. Se recomienda continuar con la elaboración y aplicación de planes periódicos de lucha contra el fraude fiscal. Dichos planes deben detectar, como se viene haciendo, los sectores de actividad económica en los que es posible una mayor huida de las obligaciones fiscales por parte de determinados contribuyentes, y disponer de los medios humanos y materiales necesarios para perseguir y sancionar al posible elusor fiscal.

En tal sentido, se recomienda proseguir el incremento sustantivo de los medios personales destinados a la inspección, comprobación y recaudación tributarias. Asimismo, se considera conveniente estudiar el establecimiento de incentivos ligados a la productividad, con el fin de estimular a los funcionarios encargados de llevar a cabo la lucha contra el fraude fiscal.

9. La Comunidad Foral debiera hacer uso de la posibilidad que le brinda el art. 2.2 del Convenio (tras la reforma de 2003) y establecer otros impuestos diferentes de los convenidos, puesto que tiene plena capacidad para ello. En particular, se sugiere estudiar la posible imposición ecológica, con el fin de gravar las actividades con repercusión negativa en el medio ambiente, siguiendo las previsiones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y materializando el principio "quien contamina, paga".

B) SOBRE EL IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.

10. El actual sistema de envío a los declarantes del impuesto de propuestas desde la propia Hacienda Foral constituye un sistema muy válido de atención y ayuda al contribuyente, de simplificación del deber de declaración tributario y de control administrativo de las obligaciones fiscales. Se sugiere mantener dicho sistema y mejorarlo en todo lo posible, estudiando las posibilidades de incrementarlo al mayor número de declarantes posible.

11. Debe continuarse la corrección del diferente tratamiento de las rentas en el IRPF en función de su origen, para asegurar un mejor cumplimiento de los principios de generalidad y de igualdad tributarios contemplados en el art. 31.1 de la CE. Se sugiere que se proceda a una mejora del tratamiento de los rendimientos de trabajo y que se estudie la posibilidad de tender hacia un impuesto de carácter sintético. No obstante, como se ha indicado en la conclusión 2ª, aquí existirán importantes condicionamientos derivados de los princi-

pios del régimen general tributario del Estado en cuanto a este impuesto.

12. El artículo 10 de la Ley Foral del IRPF y la referencia a la nacionalidad española de las personas que pasan a tener su domicilio en un paraíso fiscal no se cohonesta bien con el principio de generalidad del artículo. 31.1 de la CE. Aquí, la sugerencia pasa por suprimir cualquier referencia a la nacionalidad, puesto que el precepto constitucional no distingue entre españoles y extranjeros (al menos, debería equipararse en la norma a los extranjeros comunitarios con los españoles).

13. Frente al sistema actual de deducción en cuota, se sugiere el estudio de la reducción en base para los perceptores de rendimientos del trabajo, en orden a determinar cuál de los dos sistemas puede adecuarse mejor a los principios de justicia y progresividad y actuar en consecuencia.

14. Se ha avanzado de una forma notable en la gestión de la tributación de los rendimientos del capital inmobiliario. Como una mejora más, se sugiere obligar a los arrendatarios a declarar el importe del alquiler pagado y no sólo el NIF del arrendador. Hay que tener en cuenta que, salvo en contados casos, se trata de rentas no sometidas a retención, lo que dificulta su control por la Hacienda Foral.

15. La tributación de la mayoría de los rendimientos del capital mobiliario en el IRPF al tipo proporcional del 15% (dada su integración en la base imponible del ahorro) no se compadece bien con los principios tributarios de progresividad e igualdad y puede determinar, además, situaciones contrarias a las pretendidas, como que el tipo sea superior al derivado de la parte general de la base imponible del IRPF.

Sin embargo, puede observarse aquí lo dicho en la conclusión 2ª, puesto que tampoco es muy recomendable introducir medidas normativas relacionadas con el ahorro muy diferentes de las que están fijadas en el régimen tributario común, sobre todo porque ello complicaría la información fiscal de las entidades financieras a los contribuyentes, creando situaciones de confusión y desinformación ciertamente graves. Son estas razones de protección del contribuyente y de su derecho a una información segura las que levantan obstáculos serios al establecimiento de una separación del régimen foral navarro respecto al común o a los forales de los territorios históricos.

16. Igualmente, se aprecia una discriminación opuesta al principio de generalidad entre los rendimientos de la Deuda pública obtenidos por contribuyentes sujetos al IRPF y los obtenidos por no residentes que obtengan rentas en Navarra sin mediación de establecimiento permanente, si bien aquí las medidas a proponer son difíciles de cumplir por la Comunidad Foral, puesto que en el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes Navarra ha de aplicar la misma normativa vigente en el territorio común.

17. Se recomienda mantener y, en su caso, mejorar el vigente régimen de estimación objetiva regulado en Navarra (más reducido y acertado que en el régimen común estatal), pero únicamente dirigiéndolo a minoristas y empresarios con ingresos bajos y cuando tales ingresos procedan de sus relaciones con los consumidores particulares. La extensión de este régimen de estimación objetiva para la determinación del rendimiento neto de la mayoría de empresarios y profesionales sujetos al IRPF pondría en riesgo, aunque facilitase la gestión recaudatoria, los principios de igualdad y de capacidad económica. En tal sentido, se sugiere también a la Hacienda Foral que afine la determinación de los signos, índices y módulos para que el rendimiento fiscal se aproxime cada vez más al rendimiento real.

18. A la hora de tener en cuenta la adecuación del IRPF a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, y a la vista de que la configuración de reducciones y deducciones es un elemento más –y no el único– de los que existen en la normativa del IRPF para establecer la progresividad del impuesto, se sugiere que se analice por el legislador la mejor adecuación del modelo de reducciones en la base o del modelo de deducción en la cuota –el que se opte– al referido principio de progresividad, introduciendo, en su caso, las reformas legislativas oportunas. Lo relevante no es tanto uno u otro modelo, para cuya decisión hay argumentos de todo orden, siendo legítimos los dos, sino que el finalmente elegido se adecue lo mejor posible al principio de progresividad que caracteriza este impuesto.

19. Siguiendo con las reducciones, se sugiere al legislador foral que se replantee la discriminación positiva a favor de las aportaciones a planes y fondos de pensiones y otros sistemas de previsión social alternativos a la Seguridad Social, ya que si se trata de fomentar el ahorro y la inversión a largo plazo el sistema tributario debería ser neutral. Se propone analizar y debatir la ampliación a otras formas de ahorro a largo plazo, además de a las actuales.

20. Pertenece a la libertad del legislador ordinario –no vulnerando ningún principio constitucional ninguna de las dos opciones–, la decisión sobre el mantenimiento o no de la deducción por

inversión en vivienda habitual. No obstante, se sugiere que el actual límite legal establecido se congele y no se aumente, de tal manera que cubra a la totalidad o a la mayor parte de la adquisición de la vivienda de protección oficial y, de forma decreciente, a la vivienda libre.

21. En cuanto a las deducciones sobre la cuota íntegra –y dejando de lado las consideraciones ya realizadas en torno a la deducción por rendimientos del trabajo-, se sugiere, para una mejor adecuación al principio de legalidad tributaria, que sea directamente la Ley Foral la que determine qué sectores o actividades realizados por contribuyentes acogidos al régimen de estimación objetiva pueden acogerse a la deducción por incentivos a la inversión empresarial o profesional, puesto que, a nuestro juicio, se trata de un beneficio fiscal, en lugar de la vigente habilitación a favor del Consejero de Economía y Hacienda contenida en el art. 62 de la Ley Foral del IRPF.

C) SOBRE EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO.

22. Preciso es reconocer que el impuesto está desapareciendo paulatinamente del entorno europeo y allí donde se mantiene, casos de España y Francia (Impuesto sobre Grandes Fortunas), se está elevando el mínimo exento. Cualquier decisión al respecto de su eliminación debiera tener en cuenta, precisamente, tanto ese entorno europeo como lo que se decida por el Estado para el régimen común, con el fin de no fomentar en Navarra la deslocalización de patrimonios de personas físicas. Como también debiera tenerse en cuenta la merma de ingresos fiscales que se produce (-55,3 millones de euros según las Cuentas Generales de 2006).

23. No obstante, si se decide mantener el impuesto, se considera que el régimen actual vigente en Navarra se ajusta perfectamente a los principios de capacidad económica y no confiscatoriedad. En tal caso, se sugiere analizar un posible aumento de los mínimos exentos combinado con una reducción de la tarifa, de tal modo que el impuesto se dirija hacia los patrimonios más elevados.

24. Si, por el contrario, decide suprimirse el citado tributo, parece de toda justicia y acorde con los principios del art. 31.1 CE que se articule algún impuesto o mecanismo tributario que grave los grandes patrimonios o fortunas, tanto de residentes como de no residentes (en Francia, se sitúa el nivel mínimo en 760.000 euros). Navarra tiene competencia para establecer un impuesto directo en tal sentido, con reglas valorativas equitativas para todas las formas de riqueza patrimonial, un tipo bajo, exenciones verdaderamente justificadas y continuar la conexión con la cuota del impuesto sobre la renta para evitar un efecto confiscatorio por el pago conjunto de ambos impuestos.

D) SOBRE EL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES.

25. Según el criterio de esta Institución, se sugiere mantener este impuesto en nuestro sistema tributario, pese a las demandas de algunas Comunidades de régimen común que propugnan su supresión, con los efectos que la misma tendría, por ejemplo, en el IRPF, de forma que si los incrementos se integrasen en la base imponible del ahorro pasarían (en las transmisiones lucrativas más comunes) de tributar al 0,80% a tributar al 15%.

26. El diferente tratamiento dado a las sucesiones y a las donaciones de bienes inmuebles (donde varía el punto de conexión) no parece casar con el art. 31.1 de la CE y, en el caso de las primeras, con el art. 157.2 de la misma. Aunque la cuestión proviene de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y es un criterio común a todos los territorios (también está recogido en el Convenio Económico), no se comprende bien la lógica en cuya virtud la transmisión *mortis causa* de un inmueble situado en el territorio de una Comunidad Autónoma cuando el causante tenga su residencia en Navarra tributa a la Comunidad Foral, mientras que la donación del mismo inmueble tributa a la Comunidad Autónoma, aun cuando el donatario tenga su residencia en la Comunidad Foral.

E) SOBRE EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES.

27. En este impuesto, el legislador foral ha optado por mantener los beneficios fiscales –ligados a distintos incentivos– combinándolos con la reducción de tipos de gravamen.

No obstante, se sugiere valorar el establecimiento de la diferencia de tipos de gravamen entre grandes sociedades y pequeñas empresas, no en función del volumen de facturación, sino en función de la base liquidable, para ver si se puede mejorar la adecuación al principio de capacidad económica consagrado en el art. 31.1 de la CE.

28. Se sugiere analizar si la no aplicación de la reserva especial por inversiones a las pequeñas y medianas empresas supone alguna desventaja fiscal a las mismas, a la vista de los restantes

beneficios fiscales que tienen reconocidos en la actualidad.

29. Se sugiere estudiar igualmente con profundidad las ventajas e inconvenientes de los dos modelos posibles acerca de la estructura del impuesto: por una parte, la utilización del impuesto como un instrumento de política económica mediante adopción de beneficios fiscales para incentivar determinadas actuaciones (creación de empleo, I+D, protección del medio ambiente, formación profesional, etcétera), lo cual introduce una mayor complejidad en la gestión del impuesto, pero refuerza su carácter instrumental, y en Navarra refuerza la autonomía tributaria. Por otra parte, el modelo de tipos de gravamen más bajos y ausencia de beneficios fiscales, el cual facilita la comprensión y la gestión del impuesto, si bien disminuye la función del impuesto como instrumento de política económica y puede plantear problemas derivados de unos tipos de gravamen menores, si así fuera, que los vigentes en territorio común.

PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN
BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES

Un año ..... 47,00 euros
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 1,25 »
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 1,40 »

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARLAMENTO DE NAVARRA
«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»
Navas de Tolosa, 1
31002 PAMPLONA

Imprime: Gráficas Lizarra, SL (Estella).
Depósito Legal: NA – 180-1980
Papel Ecológico Reciclado