

MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY FORAL DE MODIFICACIÓN DE LA LEY FORAL DE HACIENDAS LOCALES DE NAVARRA.

El Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, regula la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, esto es, recoge los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. El artículo 51, ubicado en este Título, dispone que la aprobación de los anteproyectos de ley foral corresponde al Gobierno de Navarra a propuesta de la Consejera o Consejero, o Consejeras y Consejeros competentes. Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto con la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, que se ajustarán a lo establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

El artículo 132 de la mencionada Ley Foral 11/2019 regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley foral, que se iniciará en el departamento competente por razón de la materia. Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género y el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar y habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del departamento competente.

Por su parte, el Título VI del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, cuya rúbrica es “Del procedimiento legislativo”, recoge la regulación de las características y la ordenación del procedimiento legislativo, tanto del ordinario como de los procedimientos legislativos especiales (pudiéndose destacar entre estos últimos los proyectos y proposiciones de Ley Foral que requieren para su aprobación mayoría absoluta, y el proyecto de Ley Foral de Presupuestos). El Capítulo II del citado Título VI regula el procedimiento legislativo ordinario; y el artículo 127.1 de dicho texto legal dispone que los proyectos de Ley Foral remitidos por el Gobierno de Navarra habrán de ir acompañados de una exposición de motivos de los informes legalmente preceptivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre esos proyectos.

Por su parte, el artículo 158.1 del citado Reglamento del Parlamento de Navarra prevé que cuando la naturaleza de un proyecto de Ley Foral lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, se podrá acordar que el citado proyecto o proposición se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno de la Cámara. Asimismo, el artículo 110 señala que, a petición del Gobierno de Navarra, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales, la Mesa de la Cámara podrá acordar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia. Dado que es necesario introducir esta modificación legislativa de manera inmediata, se pretende que el proyecto de ley foral se tramite por el procedimiento de urgencia y en lectura única de conformidad con los citados artículos.

La presente memoria tiene el propósito de cumplir los mandatos de los mencionados preceptos, con el fin de proporcionar los datos, las informaciones y las explicaciones adecuadas y oportunas para que el Parlamento de Navarra pueda ejercer de manera satisfactoria su potestad legislativa.

OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY FORAL

El objetivo del proyecto de Ley Foral es modificar la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra para adaptarla a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra ya fue modificada por la Ley Foral 19/2017, para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2017, de 5 de junio de 2017, publicada en el B.O.E. el 15 de julio del mismo año.

La citada Sentencia estimó la cuestión de inconstitucionalidad número 686-2017 y, en consecuencia, declaró que los artículos 175.2, 175.3 y 178.4 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, relativos al Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, “son inconstitucionales y nulos, pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica.”

En función de ello, se modificó la mencionada Ley Foral 2/1995 al objeto de no someter a tributación aquellos supuestos en los que no existía un incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. La modificación aplicó los criterios del Tribunal Constitucional consistentes, por una parte, en que es plenamente válida la opción de política legislativa dirigida a someter a tributación los incrementos de valor basados en un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales, en lugar de hacerlo en función de la efectiva capacidad económica; y por otra, en que consideraba conforme a la Constitución el mencionado Impuesto sobre incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, tal y como estaba configurado legalmente en ese momento, en los supuestos de existencia de incremento de valor de los terrenos.

No obstante, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de octubre de 2021, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 4433-2020, ha venido a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, segundo párrafo,

107.2.a) y 107.4 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, señalando en su fundamento jurídico 5 que “el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica, y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE)”.

Añade también que “para que este método estimativo de la base imponible sea constitucionalmente legítimo por razones de simplificación en la aplicación del impuesto o de practicabilidad administrativa, debe (i) bien no erigirse en método único de determinación de la base imponible, permitiéndose legalmente las estimaciones directas del incremento de valor, (ii) bien gravar incrementos medios o presuntos (potenciales); esto es, aquellos que previsiblemente o “presumiblemente se produce(n) con el paso del tiempo en todo terreno de naturaleza urbana” (SSTC 26/2017. FJ 3; 3712017, FJ 3; 59/2017, FJ 3; 72/2017, FJ 3 y 1 26/2019, FJ 3).”

De acuerdo con lo anterior, y a pesar de que la Sentencia no se refiere a la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, se considera conveniente introducir una regla de salvaguarda con la finalidad de evitar que la tributación por el impuesto del incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana pudiera en algún caso resultar contraria al principio de capacidad económica, permitiendo, a instancia del sujeto pasivo, acomodar la carga tributaria al incremento de valor efectivamente obtenido.

Así, el sistema objetivo de determinación de la base imponible del impuesto se convierte en un sistema optativo, que solo resultará de aplicación en aquellos casos en los que el sujeto pasivo no haga uso del derecho expuesto anteriormente.

ALTERNATIVAS AL PROYECTO DE LEY FORAL

Dada la reserva de ley que impera en el ámbito tributario, no hay otra alternativa posible para cumplir estos objetivos que la modificación legislativa. A este

respecto conviene recordar que el artículo 11 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, establece que “se regularán, en todo caso, por ley foral:

a) La determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, del responsable, de la base, del tipo de gravamen, del devengo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria.

b) El establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias.

c) El régimen de infracciones y sanciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 67 de esta Ley Foral.

d) Los plazos de prescripción o caducidad.

e) La concesión de condonaciones, rebajas o moratorias.

f) La implantación de inspecciones o intervenciones tributarias con carácter permanente en ciertas ramas o clases de actividades o explotaciones económicas.

g) La obligación a cargo de los particulares de practicar operaciones de liquidación tributaria.”

Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, y en los artículos 152 y 153 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, este proyecto de Ley Foral requiere mayoría absoluta para su aprobación.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY FORAL

La norma legal se estructura en un artículo único y una disposición final.

El artículo único introduce las siguientes modificaciones en la Ley Foral de Haciendas Locales.

En el apartado uno se modifica el tercer párrafo del artículo 172.4, para aclarar que a efectos de determinar el incremento de valor no se tendrán en cuenta los gastos ni los impuestos que graven las operaciones de transmisión.

Con en el apartado dos se adiciona un último párrafo al artículo 175.2. Con él se aclara que, si como consecuencia de la actualización anual de los coeficientes máximos aplicables que establece el mencionado artículo, alguno de los coeficientes aprobados por la vigente ordenanza fiscal resultara ser superior al correspondiente nuevo máximo legal, se aplicará este directamente hasta que entre en vigor la nueva ordenanza fiscal que corrija dicho exceso.

El apartado tres incluye un inciso en el artículo 175.6 recogido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que no estaba previsto en nuestra normativa y se considera conveniente incluir. Así, en los supuestos de expropiación forzosa el coeficiente se aplicará sobre el importe del justiprecio salvo que el valor resultante de la aplicación de la ponencia de valores sea inferior.

Finalmente, en el apartado cuatro se adiciona en el artículo 175 un apartado 7 para dar la opción a determinar la base imponible en estimación directa en atención a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

Con la disposición final se dispone que la entrada en vigor de la Ley Foral será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con los efectos en ella previstos.

DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral por el Gobierno de Navarra, se tramitará ante el Parlamento de Navarra con arreglo a lo dispuesto en los artículos 110 y 158 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, y en

los artículos 152 y 153 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, este proyecto de Ley Foral requiere mayoría absoluta para su aprobación.

Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Foral de Administración Local de Navarra, la Comisión Foral de Régimen Local tiene atribuida, entre otras, la función de informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra. Tras la sesión celebrada el 18 de noviembre de 2021, la Comisión emitió informe favorable a la modificación de la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra.

MEMORIA ORGANIZATIVA

Las variaciones introducidas en los preceptos incluidos en el Proyecto de Ley Foral no precisan la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas administrativas, ni llevan consigo la exigencia o imperativo de acometer incrementos de plantilla en orden a su ejecución y aplicación dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Con ello quiere decirse que las novedades normativas no van a producir un mayor coste organizativo en la Administración Tributaria de la Comunidad Foral, ya que no van a suponer la dedicación de mayores recursos materiales ni humanos por parte de la Hacienda Foral de Navarra ni van a dar lugar a cambios en su organización.

Por todo ello, no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.

IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

El informe de impacto por razón de género de la presente norma se elabora en virtud de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres que en su artículo 22.2 establece que todos los anteproyectos de ley foral, disposiciones normativas de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Gobierno

de Navarra, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género; de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que obliga a elaborar y acompañar la norma de un informe de impacto por razón de género; y del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de mayo de 2011 en el que se fijan los contenidos y procedimiento de elaboración del citado informe.

El objeto de este informe es evaluar el impacto por razón de género del proyecto de Ley Foral de Modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, tal como exige el artículo 132.3 de la citada Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo.

El informe se enviará al Instituto Navarro para la Igualdad, de conformidad con las instrucciones aprobadas por el Gobierno de Navarra, con el fin de que éste realice si fuera preciso las observaciones pertinentes y señale las modificaciones que deberán incluirse para adecuar el contenido de la norma a la legislación de igualdad vigente.

Este proyecto de Ley Foral tiene como grupo destinatario final a personas físicas o jurídicas de manera indistinta, y puede afectar directamente a hombres y mujeres, por lo que es pertinente al género.

El proyecto de Ley Foral se refiere al cálculo de la base imponible del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, una cuestión técnica cuya repercusión referente al género es difícilmente cuantificable.

Finalmente se ha verificado el análisis del uso del lenguaje en la norma. A este respecto puede afirmarse que se ha intentado que el lenguaje sea acorde al principio de igualdad y se utilice de manera no excluyente.

No obstante, se mantienen términos como “sujeto pasivo” que deben considerarse asépticos y no discriminatorios, ya que se trata de conceptos adaptados a la tradición jurídica y terminológica del Derecho administrativo y del Derecho

tributario, y respecto de los cuales es difícilmente aceptable que una norma concreta (mejor dicho, una modificación de esa norma) diferencie el uso del masculino y del femenino en contraposición a todo el elenco de normas existentes en la actualidad.

IMPACTO SOBRE ACCESIBILIDAD Y DISCAPACIDAD

El informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad de la presente norma se elabora en virtud del artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, que dispone que en los procedimientos de aprobación de los proyectos de leyes forales y de disposiciones reglamentarias se incluya con carácter preceptivo un informe sobre su impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas que se establezcan en aquéllos; y del artículo 132.3 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que establece que el proyecto se acompañará de un informe sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad.

En este proyecto de ley foral no se aprecia incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y de discapacidad, quedando garantizada la igualdad de oportunidades de todas las personas. En ese sentido, las medidas normativas no afectan a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, y no perjudican el derecho de garantizar a todas las personas la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente.

Por ello, no es procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades.

Pamplona, 18 de noviembre de 2021.

Documento firmado electrónicamente por Cristina Sarasa Villaverde, Directora del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico.