

Expediente: 41/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias.

Dictamen: 49/2003, de 21 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de julio de 2003,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 17 de junio de 2003 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 2 de junio de 2003 según certificación de del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Orden Foral 139/2003, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se da audiencia a diversas instituciones y organizaciones del proyecto de Decreto Foral.
2. Acuses de recibo de las notificaciones a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, a la Confederación de Empresarios de Navarra y a la Delegación Territorial de la Asociación Española de Asesores Fiscales.
3. Alegaciones presentadas por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.
4. Informe del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra.
5. Texto del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias.
6. Dos informes del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN).

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido requerido al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones. El carácter de dictamen preceptivo, en virtud del artículo señalado, se refleja en el Informe del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda de 10 de junio de 2003.

El proyecto modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias. Se trata de una normativa reglamentaria de desarrollo de los artículos 59 y 88 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra (en adelante, LFGT), por lo que procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el citado artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

Al amparo de la Disposición Adicional 1ª de la CE, el artículo 45.3 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), reconoce a Navarra la potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el correspondiente Convenio Económico.

Es indiscutible, por tanto, la competencia de la Comunidad Foral para regular los tributos. La expresión "régimen tributario" que utiliza el artículo 45 de la LORAFNA, acorde con la tradición foral, es el vehículo de actualización en el marco constitucional de la competencia plena que siempre ha ostentado Navarra para configurar su propio ordenamiento tributario, dentro de los límites que impone el Convenio Económico para articular y coordinar el ordenamiento tributario foral con el del Estado.

El contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias, viene a modificar el desarrollo reglamentario de determinadas previsiones de la LFGT, cuya disposición final segunda autoriza al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora, LFGACFN), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que

en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad.

El Consejero de Economía y Hacienda, habida cuenta del informe de la Secretaría Técnica de 6 de mayo de 2003, que, en razón del contenido del proyecto, estima adecuada la audiencia a determinadas entidades y organizaciones interesadas, por tratarse de instituciones suficientemente representativas de las personas a las que el proyecto puede eventualmente afectar, acordó dar audiencia a la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, a la Confederación de Empresarios de Navarra y a la Asociación Española de Asesores Fiscales (Delegación de Navarra). Únicamente la primera de ellas ha formulado escrito de alegaciones.

El texto del proyecto ha sido objeto de estudio e informe por parte del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra y también ha sido informado por la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.4ª. Marco normativo

El presente proyecto se encuentra amparado y a la vez sometido a lo dispuesto por los artículos 59 y 88 de la LFGT.

El artículo 59.1.c) LFGT establece que “las deudas tributarias podrán extinguirse total o parcialmente por compensación en las condiciones que reglamentariamente se determinen: ...c) Con las devoluciones de oficio que deba efectuar la Administración tributaria con arreglo a la normativa específica de cada tributo”.

El artículo 88, que lleva la rúbrica “Devoluciones de oficio”, establece que “la Administración tributaria devolverá de oficio las cantidades que procedan de acuerdo con lo previsto en la normativa específica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre el Valor Añadido. Transcurrido el plazo fijado en las

normas reguladoras de cada tributo y, en todo caso, el plazo de seis meses, sin que se haya ordenado el pago de la devolución por causa imputable a la Administración tributaria, el contribuyente tendrá derecho al abono del interés de demora regulado en el artículo 50.2.c) de esta Ley Foral, sin necesidad de efectuar requerimiento a tal efecto. A estos efectos, dicho interés se devengará desde la finalización del plazo que dispone la Administración tributaria para practicar liquidación provisional hasta la fecha en que se ordene el pago de la correspondiente devolución”.

Estas normas legales constituyen el marco normativo donde se encuadra el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias, que ahora se pretende modificar. También son, por tanto, el marco en que debe encajarse el proyecto objeto de dictamen.

El Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 177/2001, de 2 de julio, también contempla la compensación como medio de extinción de las deudas tributarias en el Capítulo II de su Título II (artículos 68 a 73).

II.5ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

A) Justificación

El preámbulo del proyecto, así como el informe del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra que obra en el expediente, exponen los motivos que justifican la promulgación de esta norma. Se trata de ampliar el ámbito de aplicación del sistema de compensación previsto por el Decreto Foral 276/2002 a todos los sujetos pasivos que estén dados de alta en el registro de exportadores y otros operadores económicos, independientemente de su volumen de operaciones.

Esta modificación se considera conveniente a la vista de la experiencia adquirida durante la vigencia el Decreto Foral citado, que ha tenido buena acogida entre los obligados tributarios afectados por el mismo.

Así lo entiende también la única entidad alegante, la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, que “valora, en su conjunto, de forma positiva el proyecto de Decreto Foral, máxime en el sentido en que el mismo recoge parte de las alegaciones que esta Cámara presentó el pasado 28 de octubre de 2002 al proyecto de Decreto Foral por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias, que dio origen al Decreto Foral 276/2002”.

B) Contenido

El proyecto que ahora se somete a nuestra consideración consta de un artículo único y una disposición final.

El artículo único contiene tres apartados destinados a modificar, respectivamente, el artículo 1º, la letra a) del artículo 2º y el artículo 3º del Decreto Foral 276/2002.

La modificación introducida en el artículo 1º del Decreto Foral 276/2002 consiste en eliminar el inciso final de dicho artículo que delimita el objeto del Decreto Foral diciendo que en él se regula un sistema de compensación de créditos y deudas referidos a un mismo periodo mensual de liquidación. Se suprime la referencia a la identidad de periodo mensual de liquidación.

Se trata de una mera adaptación de la definición del objeto del reglamento a la modificación que, como veremos, se realiza en el artículo 2º y no cabe oponer objeción jurídica alguna al respecto.

No obstante y en aras de la corrección en el uso del lenguaje jurídico, sugerimos modificar la frase introductoria: “El presente Decreto Foral tiene por objeto regular un sistema de compensación con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de pago...”. La compensación de créditos y deudas recíprocos no es propiamente “cumplimiento” de las obligaciones de pago, sino un modo de extinción de las obligaciones. El pago o cumplimiento es otro medio de extinción de la obligación. Por tanto sería preferible decir que “tiene por objeto regular un sistema de compensación que facilite la extinción de las obligaciones de pago...”.

El artículo 2º del Decreto Foral 276/2002 enumera los requisitos exigidos a los sujetos pasivos para acogerse al sistema de compensación. Entre ellos, que el volumen de sus operaciones, calculado conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, haya excedido, durante el año natural inmediato anterior, de 6.010.121,04 euros y estén dados de alta en el registro de exportadores y otros operadores económicos.

En la versión nueva este requisito queda reducido al alta en el registro de exportadores y otros operadores económicos. Deja de ser exigible un volumen de operaciones superior a 6.010.121,04 euros durante el año natural inmediato anterior.

Se trata de una modificación perfectamente compatible con la Ley, que el Gobierno de Navarra puede acordar en uso de sus facultades.

La consecuencia de la supresión del límite cuantitativo del volumen de operaciones es que, a partir de la nueva norma, existirán sujetos con facultades de compensación que estarán obligados a presentar declaraciones trimestrales de retenciones e IVA. Por este motivo se ha eliminado del artículo 1º —tal como hemos indicado más atrás— la mención de que los créditos y deudas compensables correspondan a los mismos periodos mensuales de liquidación.

Este es, por otra parte, el sentido y la justificación de la reforma introducida en el artículo 3º, donde se suprime el requisito de identidad de periodos mensuales de liquidación y se establece la oportuna diferencia entre grandes empresas (las que superan el límite cuantitativo antes indicado y están obligadas a presentar declaraciones-liquidaciones mensuales de IVA y de retenciones), y los demás sujetos inscritos en el Registro de Exportadores que efectuarán la compensación en sus liquidaciones trimestrales.

La disposición final establece la fecha de entrada en vigor del Decreto Foral.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 276/2002, de 30 de noviembre, por el que se regula el sistema de extinción por compensación de determinadas deudas tributarias, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.