

Expediente: 24/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los apartados Uno y Tres.5 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo

Dictamen: 27/2003, de 7 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 7 de abril 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, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, 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 27 de marzo 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 modifican los apartados Uno y Tres.5 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2003, según certificación 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 69/2003, de 12 de marzo, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se da audiencia del proyecto de Decreto Foral a varias organizaciones sociales.
2. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, de 14 de marzo de 2003, relativo al trámite de información pública y remisión al Consejo de Navarra del proyecto de Decreto Foral.
3. Alegaciones presentadas por algunas de las organizaciones consultadas: en concreto, alegaciones de la Confederación de Empresarios de Navarra, de la Asociación de Consumidores de Navarra Irache, y del sindicato Unión General de Trabajadores de Navarra.
4. Informe del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad de la Hacienda Tributaria de Navarra, de 26 de marzo de 2003, sobre el contenido del proyecto de Decreto Foral.
5. Texto del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los apartados Uno y Tres.5 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo.
6. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Economía y Hacienda, de 6 de noviembre de 2002, relativo a la remisión del proyecto al Consejo de Navarra.

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), con excepción de la remisión de dos copias autorizadas del proyecto de reglamento sometido a consulta, sin acompañarse tampoco los antecedentes y bibliografía que hayan servido para la redacción del proyecto de disposición reglamentaria.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los apartados Uno y Tres.5 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, RFIR), aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, dictado en ejecución y desarrollo de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, LFIR), por lo que procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el citado artículo 16.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 ostentando 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 modifican los apartados Uno y Tres.5 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre la

Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, afecta a materias reguladas en la LFIR, cuyo artículo 81 establece que “las personas jurídicas y entidades, incluidas las entidades en atribución de rentas, que satisfagan o abonen rentas sujetas a este impuesto, estarán obligadas a retener y efectuar los ingresos a cuenta que se determinen reglamentariamente”.

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.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del

Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la 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, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

El Consejero de Economía y Hacienda, habida cuenta de que el proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen, va a afectar a un número muy significativo de interesados, acordó someterlo a información pública, disponiendo —mediante Orden Foral 69/2003, de 12 de marzo— su remisión a seis entidades, representativas de intereses de empresarios, trabajadores, consumidores y profesionales de la asesoría fiscal.

Constan en el expediente las alegaciones presentadas por la Confederación de Empresarios de Navarra, la Asociación de Consumidores de Navarra Irache, y el sindicato Unión General de Trabajadores de Navarra.

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

La regulación legal de las materias que se contienen en el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el RFIR, se encuentra en la LFIR, la cual constituye el centro del marco normativo de referencia para examinar la legalidad del proyecto sometido a dictamen.

II.5ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

El proyecto consta de un único artículo, una disposición transitoria y una disposición final que prevé la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El artículo único da nueva redacción a los apartados Uno y Tres.5 del RFIR.

La modificación del apartado Uno consiste en reducir los porcentajes de la tabla de retenciones aplicables a los rendimientos de trabajo y en establecer una tabla de disminución de dichos porcentajes para aplicar a los trabajadores activos discapacitados.

La reducción general de los porcentajes de retención está justificada porque la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias (publicada en el Boletín Oficial de Navarra de 28 de marzo de 2003), ha introducido modificaciones —en particular, la subida del importe del mínimo familiar por descendientes y la de la reducción por rendimientos de trabajo— que van a tener como efecto una rebaja generalizada de las cuotas. Esta disminución del impuesto justifica el abatimiento de los porcentajes de retención, con el fin de aproximar el total retenido a lo largo del año al importe de la cuota líquida que corresponda pagar al contribuyente.

La mayor intensidad de la reducción de tipos de retención en el caso de trabajadores discapacitados está igualmente amparada por la considerable elevación que ha experimentado la deducción en la cuota aplicable a estos trabajadores, especialmente cuando el grado de minusvalía es superior al 65%.

A pesar de lo ordenado por el artículo 28 del ROFCN, este Consejo de Navarra no ha recibido y, por tanto, desconoce los estudios y cálculos previos que deben haber realizado los servicios del Departamento de Economía y Hacienda para establecer los nuevos tipos de retención. A pesar de ello, se aprecia en la nueva tabla una reducción general de los porcentajes anteriormente vigentes, reducción que se halla incluso cuantificada en una tabla informativa que se encuentra anexa a la Orden Foral 69/2003, de 12 de marzo, del Consejero de Economía y Hacienda, que obra en el expediente. La reducción afecta de una forma significativamente más intensa a las rentas bajas, lo cual es coherente con la reforma del impuesto por el fuerte componente de progresividad fiscal que tiene la subida de las deducciones en la base imponible.

Aun sin conocer el fundamento o método de cálculo de los porcentajes concretos de retención plasmados en la nueva tabla, se puede afirmar que no existe ningún obstáculo de legalidad a la reforma del artículo 71.Uno del RFIR.

Lo mismo puede decirse de la reforma del artículo 71.Tres.5 del citado RFIR, también contenida en el artículo único del proyecto dictaminado. Se trata de una rebaja de las retenciones a practicar sobre las prestaciones de desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora.

Hay que hacer, no obstante, dos observaciones de tono menor: 1) Se ha de corregir una errata mecanográfica en el último párrafo de la nueva redacción del artículo 71.Tres.5 del RFIR, poniendo “perceptor” donde ahora dice “preceptor”. 2) En el texto remitido a este Consejo de Navarra consta una tabla de retenciones en las que la segunda fila, donde deben figurar las distintas situaciones familiares en función del número de hijos y otros descendientes, aparece en blanco. Suponemos que se trata de un error material y que las situaciones que se quieren contemplar son las mismas que existen actualmente en el vigente artículo 71.Uno, en cuyo caso basta con que se corrija dicho error para que el proyecto se considere ajustado a la legalidad vigente.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los apartados Uno y Tres.5 del artículo 71 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, es ajustado a Derecho.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.