



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

# CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## X LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

3 de febrero de 2012

Núm. 48-1

### PROPOSICIÓN DE LEY

**122/000032 Proposición de Ley Orgánica de modificación de las leyes orgánicas 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en relación a las normas forales fiscales vascas.**

**Presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.**

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000032

Autor: Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.

Reformulación del título de su Proposición de Ley Orgánica relativa a la supresión del llamado «blindaje» de las normas fiscales forales, así como remisión de los antecedentes de la misma.

Acuerdo:

Teniendo en cuenta la reformulación del título de la iniciativa remitida mediante el presente escrito, admitir a trámite la Proposición de Ley y trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 31 de enero de 2012.—P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia, a instancia de la Diputada doña Rosa María Díez González y al amparo de lo dispuesto en los artículos 124 y siguientes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición de Ley Orgánica de modificación de las leyes orgánicas 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en relación a las normas forales fiscales vascas, para su debate en Pleno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de enero de 2011.—**Rosa María Díez González**, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia.

Exposición de motivos

I

En el marco de la negociación de los Presupuestos Generales del Estado del año 2010, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) exigió, como contrapartida para dar su voto a favor a los mismos, que el Grupo Parlamentario Socialista apoyara en el Congreso de los Diputados las reformas legales necesarias para impulsar lo que coloquialmente se vino en llamar el «blindaje del Concierto», que no es otra cosa que la supresión del control que sobre las normas forales fiscales emanadas

de las tres provincias vascas (los denominados Territorios Históricos) ostentaba la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dicha modificación respondía a la tradicional ambición nacionalista de que ni las Comunidades Autónomas ni los ciudadanos, empresas o asociaciones (generalmente de lugares limítrofes al País Vasco) eventualmente perjudicadas por tales disposiciones de naturaleza tributaria carecieran de capacidad para impugnar judicialmente las mismas, lo cual pasaba por asimilar dichas normas forales de rango reglamentario con aquellas otras emanadas del Estado o de las Comunidades Autónomas que tienen rango de ley y, por lo tanto, sólo son recurribles ante el Tribunal Constitucional.

Tal acuerdo entre el Gobierno y el citado grupo nacionalista se materializó en la aprobación de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, aprobada por el procedimiento de urgencia, sin haber sido informada por el Consejo de Estado y con la oposición del Grupo Parlamentario Popular, en virtud de la cual se alteró el régimen de enjuiciamiento de las citadas normas forales, para sustraerlo de la jurisdicción contencioso-administrativa y residenciado en el Tribunal Constitucional, lo cual, como explicaremos más adelante, se hizo violentando las instituciones y el propio ordenamiento jurídico, por espurias razones que nada tenían ver ni con el contenido de los citados Presupuestos Generales del Estado ni con el interés general de los ciudadanos españoles.

## II

Antes de cualquier otra consideración, conviene indicar en que no deja de ser un fraude y una perversión de la democracia que el voto a favor de una cuestión tan importante para un país como son los Presupuestos Generales del Estado sea objeto de mercadeo al margen del contenido de los propios presupuestos, ofreciendo unos y aceptando otros contrapartidas que, en vez de servir al bien común de los españoles, sirven para reforzar los privilegios de unos ciudadanos frente a sus compatriotas. Y todavía causa más perplejidad que tal cambalache se haga sin el más mínimo atisbo de rubor o vergüenza, reconociendo públicamente las prebendas concedidas y justificándolas a posteriori mediante diversos argumentos jurídicos más que cuestionables.

## III

Además de lo anterior, no podemos dejar de recordar que el citado «blindaje» de las normas forales tiene como propósito último proteger y potenciar un sistema de financiación privilegiado, e injusto, el llamado Concierto Económico, que tiene su origen en el antiguo régimen y permite a unos concretos territorios una amplia autonomía tributaria (el derecho a establecer, regular y recaudar un sistema fiscal propio en cada uno de los territorios

forales), con capacidad normativa plena y que ajusta las relaciones financieras con la hacienda central mediante una transferencia vertical (el denominado cupo), más una serie de ajustes impositivos.

Como se ha encargado de poner de manifiesto la doctrina más autorizada, estamos en presencia de un caso de «federalismo asimétrico» en el que algunas haciendas, las de los territorios forales exclusivamente, cuentan con facultades fiscales más amplias: que el resto de las haciendas autonómicas, lo cual les permite un mayor margen de maniobra y mayores posibilidades de entablar procesos de competencia fiscal, del cual carecen las restantes Comunidades Autónomas y, señaladamente, las colindantes al País Vasco y Navarra, como son La Rioja, Castilla y León..., etc.

Esta capacidad normativa se ha traducido en un rosario de medidas impositivas, todas ellas muy atractivas para empresas y particulares, como mayores gastos deducibles, menores tipos de gravamen, mayores deducciones en la cuota del impuesto. Destacan, entre otras series de medidas destinadas a atraer, la inversión y la domiciliación de sociedades en el País Vasco, las llamadas «vacaciones fiscales vascas» (que la UE calificó como ilegales), que contemplaban la exención durante diez años del pago del impuesto de sociedades para las empresas de nueva creación e importantes deducciones para determinadas inversiones, así como la creación de un régimen especial, el de las Sociedades de Promoción de Empresas, fuente también de sustanciales beneficios fiscales a las mercantiles susceptibles de acogerse a dicho régimen.

Se trata, en definitiva, de un régimen totalmente excepcional (no hay ningún país federal en el que el Gobierno central no pueda imponer tributos en una parte de su territorial, cuestionado en incluso por los tribunales de justicia de la UE (que han calificado en diversas ocasiones las medidas fiscales adoptadas de «ayudas de Estado») y difícilmente justificable, en la cual tres pequeños territorios (por ceñirnos a los territorios forales vascos) que en su conjunto no llegan a los tres millones de habitantes tienen plena capacidad y autonomía fiscal, asimilable en la práctica a la de cualquier Estado europeo, lo cual no deja de ser ciertamente paradójico en un momento como el que nos encontramos, en el que existe un evidente consenso en que la desarmonización fiscal es uno de los principales responsables de la crisis financiera y que es imprescindible avanzar hacia la cohesión mediante un único sistema fiscal europeo.

Pero no sólo resulta que en nuestro propio país nos dedicamos a avanzar en sentido contrario al que ha emprendido Europa y aconseja el sentido común, potenciando sistemas de financiación privilegiados y anacrónicos en el interior de nuestro Estado, sino que la situación política creada tras las recientes elecciones forales de mayo de 2011 en el País Vasco (en la que las tres Juntas Generales y las consiguientes Diputaciones Forales de los citados Territorios Históricos están controladas por partidos distintos) ha ahondado el sinsentido del sis-

tema, provocando una total descoordinación de los sistemas fiscales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava y, por ende, de los mismos con el sistema fiscal común español.

#### IV

Por si lo anterior no fuera suficiente, resulta además que el cálculo del cupo (lo que los territorios forales han de abonar por los servicios prestados, por el Estado en su ámbito, esto es, por las competencias no transferidas, como Defensa o Exteriores) no se realiza anualmente, sino que desde el restablecimiento del sistema foral post-constitucional, se han venido estableciendo períodos quinquenales de vigencia (el último, del año 2007, está próximo a expirar), negociándose con gran opacidad, de forma bilateral y según unos cálculos ciertamente beneficiosos para las arcas de los territorios vascos.

En efecto, no hay autor o experto en este asunto que no destaque la sobrefinanciación de la que disfrutaban las comunidades forales en relación a las comunidades de régimen común. Así, por ejemplo, Ignacio Zubiri Orla señala que los recursos per cápita del País Vasco y Navarra son un 65 % superiores a los de régimen común, y Carlos Monasterio Palacio [«Federalismo fiscal y sistema foral: ¿Un concierto desafinado?», *Revista de Economía Pública*, 192 (1/2010), 59-103], destaca que «analizado en términos cuantitativos, el sistema foral actualmente aplicado en el País Vasco tiene una serie de defectos, cuyo resultado final es que las relaciones financieras entre la hacienda foral y la central minusvaloran en más de 2.500 millones de euros anuales la aportación de aquélla, en concepto de cupo y ajuste por IVA». Otros autores, como Ángel De la Fuente, cuantifica en nada menos que 4.300 millones de euros lo que el País Vasco ha contribuido de menos en el año 2007.

En definitiva, Ley Orgánica 1/2010, cuyos efectos ahora se proponen remover o corregir, no hace sino proteger y ahondar un sistema esencialmente injusto, contrario no sólo al principio de solidaridad, sino también al de igualdad entre todos los españoles.

#### V

Al margen de lo anterior, sin duda injusto y censurable, tampoco el fundamento utilizado para justificar el «blindaje» de las normas forales fiscales (la actualización de los denominados derechos históricos) es mínimamente defendible, pues tales derechos históricos no pueden servir como coartada para vulnerar el carácter unitario del poder judicial en nuestra constitución (artículos 117, 123, 149.1.6.º y 152.1), párrafo 2.º, creando, de forma inédita en nuestra historia, instituciones jurisdiccionales alternativas de control de legalidad de las normas.

Pero aunque efectivamente tal supuesto «blindaje» de las normas fiscales hubiera existido alguna vez y pudiera ser por lo tanto susceptible de «recuperación» o «actualización» (cosa que obviamente no ocurre), jamás podría serlo en contra de principios o derechos

consagrados en la Constitución, pues así lo indica expresamente la disposición adicional primera de la Carta Magna, cuando señala que «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía». Y, en ese sentido, es evidente, que eliminar el control contencioso-administrativo de aquellas normas forales supone una reducción de las garantías de los ciudadanos, pues con la reforma se les impide impetrar el auxilio de la jurisdicción frente a las normas que afectan a derechos e intereses de los mismos, constitucionalmente garantizados por el artículo 24 de la Constitución, derecho a la tutela judicial efectiva) e incluso por el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, que queda conculcado al establecer un tipo especial de normas reglamentarias (las forales) que quedan fuera del control jurisdiccional al que todas las demás normas del mismo rango están sometidas.

Pero además de que tal fundamento alegado como justificación de la reforma es manifiestamente inadmisibles, lo cierto es que la exclusión mediante ley de control judicial de los reglamentos (como son sin duda las normas fiscales forales) supone una flagrante vulneración de diversos preceptos de la Constitución Española, como, por ejemplo, el artículo 106.1 que prevé que «los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa» o del artículo 153 CE que atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el control de las «normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas» o del mismísimo artículo 24 CE, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual ha de poder ejercerse en términos de igualdad (artículo 14 y 139.1) en todas las partes del territorio del Estado. En este sentido, el hecho de que las normas forales sean recurribles ante el Tribunal Constitucional no reduce lo más mínimo la gravedad de lo que venimos denunciando, ya que el TC no es un órgano integrado en el poder judicial, ni los recursos de inconstitucionalidad pueden parangonarse, en modo alguno, con el recurso contencioso-administrativo, cuyo parámetro no se limita al juicio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma en cuestión, sino que alcanza también a la legalidad ordinaria de la misma, por lo que tal «blindaje» es innegable que acarrea una reducción de garantías.

Tampoco el argumento aducido por la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2010 de que las normas forales «no desarrollan ni complementan, por lo tanto, ley alguna, sino que suplen a las leyes estatales» es suficiente para justificar una modificación de tal calado, pues tampoco las ordenanzas y reglamentos locales tienen la condición de normativa de desarrollo de la legislación estatal o autonómica, pero tal circunstancia no transmuta su naturaleza jurídica reglamentaria. Y es que la posición que tiene una norma en relación con la ley, la mayor o menor autonomía dispositiva, no tiene la virtud de transformar los reglamentos en normas con rango de ley.

Y, finalmente, tampoco resulta admisible el argumento utilizado respecto a las normas forales promulgadas en Navarra, pues ésta tiene potestad legislativa porque ha asumido para sí las competencias propias de una Comunidad Autónoma, a diferencia del caso vasco en el que los Territorios Históricos se han negado siempre a renunciar a la competencia fiscal para residenciarla en el Parlamento Vasco.

## VI

Además de lo ya indicado, la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2010, a fin de satisfacer las exigencias nacionalistas es manifiestamente improcedente en lo que se refiere a la inclusión de las normas forales como objeto del recurso de inconstitucionalidad, pues es evidente que el ámbito de dicho recurso está claramente delimitado en nuestra Constitución por razón de las normas a las que se refiere (las que tienen «fuerza de ley»), sin que sea posible ni aconsejable ampliarlo para incluir otras de naturaleza distinta. Así ha tenido oportunidad de indicarlo el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones, como por ejemplo en su sentencia núm. 32/1983, en la núm. 83/1984, 325/1994 y otras muchas posteriores en las que ha tenido ocasión de reiterar hasta la saciedad que no es objeto de la competencia de ese tribunal el pronunciamiento sobre la validez de las disposiciones de rango infralegal, como sin duda lo son las normas forales fiscales emanadas de las Juntas Generales de los llamados Territorios Históricos vascos.

Siendo clarísima la citada doctrina jurisprudencial, es evidente que la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional operada por la citada Ley Orgánica 1/2010 supone el establecimiento de un privilegio a favor de normas de carácter reglamentario dictadas por determinadas Administraciones públicas (en este caso las forales) de las que no disfrutaban las demás administraciones, ni estatales ni territoriales, vulnerando de forma flagrante el principio de igualdad.

## VII

Finalmente, hemos de referirnos a la otra innovación introducida por la Ley Orgánica 1/2010, consistente en una suerte de recurso (que viene a denominarse «conflicto», pero que tiene la naturaleza de un verdadero recurso de inconstitucionalidad, por más que se quiera encubrir el nombre) en defensa de la autonomía foral, que habilita a los Territorios Históricos a plantear ante el Tribunal Constitucional recursos contra las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas que puedan afectar a su autonomía. Tal posibilidad se justifica en la propia Exposición de motivos por la existencia de un supuesto «déficit de protección constitucional de la foralidad vasca que resulta de la falta de reconocimiento a los territorios históricos del País Vasco para defender en vía constitucional su régimen foral frente a eventuales agresiones del legislador estatal».

Por esta vía se da nuevamente un trato diferencial a las provincias vascas respecto del resto de las provincias del Estado, creando un nuevo privilegio, incompatible con un estado de derecho moderno e igualitario y que ni siquiera podría justificarse en una supuesta «actualización general de dicho régimen foral» en los términos contemplados en la disposición adicional primera de la Constitución Española, pues el establecimiento de un régimen singular de impugnación jurisdiccional ni está contemplada en la CE ni forma parte de los llamados derechos históricos.

Pero no sólo es un evidente privilegio el que se concede a determinadas provincias en detrimento del resto, sino que con su creación se incurre en otras injusticias e incoherencias, como que:

(i) El conflicto puede derivar en la anulación de una Ley estatal, creándose un proceso de impugnación directa de leyes que contraviene lo dispuesto en los artículos 161.1.a) y 162.1.a) de la Constitución Española, lo que implica conceder un privilegio a este conflicto frente al conflicto en defensa de la autonomía local, en el que no cabe esa anulación directa.

(ii) La legitimación activa conferida a los Territorios Históricos es también más amplia que la que se reconoce a los entes locales para el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que exista justificación alguna para ello.

(iii) Por razones de todo punto desconocidas, el conflicto no se limita a la impugnación de leyes de carácter fiscal sino que la Ley crea un conflicto en defensa general de la autonomía foral, lo cual comprende otra serie de normas no tributarias.

Por todo ello se presenta la siguiente Proposición de Ley Orgánica.

Artículo primero. Modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Se suprime la disposición adicional quinta de dicha Ley Orgánica.

Artículo segundo. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Se modifica el párrafo primero del apartado 4 del artículo 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que quedará redactado como sigue:

«4. Los del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También

conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho.»

Disposición adicional única. Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se suprime la letra d) al artículo 3 de esta Ley.

Este precepto no tiene carácter orgánico.

Disposición final primera. Carácter de Ley Orgánica de la presente Ley.

Tienen rango de Ley Orgánica los artículos primero y segundo.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 902 365 303. <http://www.boe.es>

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

