



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XIV LEGISLATURA

Núm. 393

5 de octubre de 2022

Pág. 2

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. (621/000060)

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 121
Núm. exp. 121/000121)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Palacio del Senado, 4 de octubre de 2022.—**José Manuel Marín Gascón, Yolanda Merelo Palomares y María José Rodríguez de Millán Parro.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

De don José Manuel Marín Gascón (GPMX), de doña Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y de doña María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX)

El Senador José Manuel Marín Gascón (GPMX), la Senadora Yolanda Merelo Palomares (GPMX) y la Senadora María José Rodríguez de Millán Parro (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 129 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

PRIMERO. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra (el «Proyecto de Ley» y la «Ley 28/1990», respectivamente) tiene por objeto, en síntesis, modificar el vigente Convenio al objeto de:

a) incorporar nuevos tributos y otorgar potestades de exacción, gestión e inspección a la Diputación Foral de Navarra sobre los siguientes impuestos: el Impuesto sobre el valor de la extracción del gas,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 393

5 de octubre de 2022

Pág. 3

petróleo y condensados; el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coíncineración de residuos; el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales; y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras;

b) regular nuevos puntos de conexión o modificar los puntos de conexión aplicables a diversos impuestos —como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas («IRPF»), el Impuesto sobre la Renta de No Residentes (IRNR), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), el Impuesto sobre el Valor Añadido («IVA»), el Impuesto Especial sobre la Electricidad y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte— y, con ello, las reglas de exacción, ampliando, en definitiva, los supuestos que serán competencia de la Diputación;

c) modificar la fórmula de ajuste fiscal que afecta al IVA y a determinados impuestos especiales (artículos 64 a 66 de la Ley 28/1990), incorporando la recaudación por los regímenes especiales aplicables a las ventas a distancia y a determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicios, así como incrementar el umbral de 7 a 10 millones de euros por volumen de operaciones que delimita la competencia para la exacción y comprobación del IVA y del Impuesto sobre Sociedades («IS»); ampliando todo ello, en definitiva, la capacidad recaudatoria de la Diputación Foral de Navarra; y

d) ampliar las competencias de la administración tributaria foral de Navarra en el procedimiento de asignación, revocación y rehabilitación del número de identificación fiscal o la capacidad inspectora de Navarra respecto del IS y del IVA.

Con esta nueva modificación de la Ley 28/1990 —ya la sexta— se delegan, pues, nuevas potestades a Navarra respecto de las figuras antedichas y se amplían, de diversas maneras, los supuestos que serán objeto de su competencia —algunos tan relevantes como permitir a la región gestionar el IVA sobre el comercio electrónico y las llamadas tasas Tobin y Google—.

Todo ello, como se revelará más adelante, no hace sino ahondar en las profundas desigualdades entre las personas, físicas y jurídicas, sometidas al régimen común y aquellas sometidas al régimen foral. Frente a ello, VOX propone un Estado al servicio de la unidad de España, en el que no haya diferencias entre regiones ni entre españoles en función del lugar en el que residan o trabajen. Al contrario, es necesario fortalecer los vínculos entre españoles y garantizar la igualdad entre ellos, con el fin de asegurar la prosperidad y el bienestar de nuestra Patria y de conseguir un Estado moderno en el que no existan 18 ordenamientos jurídicos distintos.

Es evidente que la pervivencia de alegados «derechos históricos» regionales, que se traducen en la existencia de un «peculiar régimen fiscal» (en este caso para Navarra, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 28/1990) no hace sino profundizar en la desigualdad. Por ello, es necesario suprimir privilegios legales como el constituido por el convenio económico, lo que en el presente caso comporta oponerse a la tramitación de este Proyecto de Ley, que postula su actualización.

SEGUNDO. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE IGUALDAD ENTRE ESPAÑOLES Y EXCEPCIONES A TAL IGUALDAD.

El artículo 31 de la Constitución Española («CE») preceptúa que todos los españoles «contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad». Esta «igualdad» debe ser interpretada en consonancia con lo dispuesto en el artículo 14 *ibidem*, a cuyo tenor «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social», y en el artículo 139 CE, según el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado».

Junto con el principio de igualdad entre todos los españoles, el principio de solidaridad interterritorial exige del Estado que garantice «un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (artículo 138.1 CE), e implica que las «diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» (artículo 138.2 CE).

Tales normas se excepcionan, para las provincias vascas y Navarra, con la disposición adicional primera CE, una auténtica ley especial, sin parangón en el constitucionalismo histórico ni en el Derecho comparado, a cuyo tenor «la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales». La ambigüedad de esta formulación hacía descansar en la evolución posterior del reparto competencial entre el Estado y las regiones (y, particularmente, de la influencia en esta distribución del principio de lealtad institucional) el alcance de dicha cláusula.

En este sentido, la disposición adicional primera CE «se vislumbraba como fuente inacabable cuantitativa y cualitativamente para la reivindicación territorial. La aparición del pueblo como sujeto colectivo de derechos y heredero de toda una historia de grandeza y agravios era la mejor expresión de (...) [l]a legitimación de la diferencia en virtud de la historia [que] fue una constante durante esos años, constante reflejada en la consolidación de la expresión “Comunidades históricas”. Los derechos históricos, y la interpretación realizada de los mismos, fue la mayor expresión de una vinculación entre historia y autogobierno» (TUDELA ARANDA). Ello, no solo de las provincias vascas y Navarra, sino también, por deseo de imitación, por otras regiones no «amparadas» por tales «derechos históricos» como Aragón, Valencia y, sobre todo, Cataluña.

En cualquier caso, debe señalarse que, en un contexto de creciente refuerzo del separatismo, que quiere destruir la unidad nacional y que cuenta con la complicidad, pasiva o entusiasta, de los sucesivos Gobiernos de la Nación, «son los derechos históricos, la disposición adicional primera de la Constitución, el engarce para la afirmación del derecho a decidir y de las consecuencias que se le adjuntan. (...) [L]a vis expansiva que ha tenido este precepto y su propia ambigüedad lo convierten en un peligroso caballo de Troya para el orden constitucional racional».

Se postula, en consecuencia, la necesidad de limitar los efectos perniciosos que para el orden constitucional supone la utilización abusiva, desleal y contraria a la unidad nacional de la cláusula de la que distintos ejecutivos regionales han hecho gala desde la promulgación de la CE.

TERCERO. ASIMETRÍAS ENTRE EL RÉGIMEN COMÚN Y EL RÉGIMEN FORAL.

Las asimetrías que implican notables desigualdades entre españoles y privilegios para aquellos sometidos al régimen foral han sido puestas de manifiesto en reiteradas ocasiones tanto por la doctrina —como se ha señalado en el epígrafe anterior—, como por órganos jurisdiccionales nacionales y europeos.

Es también numerosa la doctrina contraria a la metodología empleada para el cálculo del cupo vasco y de la aportación navarra. Recordemos que, en el régimen foral, el sistema de financiación se caracteriza porque los «Territorios Históricos» del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra «tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario»¹. Ello supone que la «exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada “cupos” o “aportación”»².

Este cupo o aportación económica se fija quinquenalmente y se actualiza de forma anual en atención al importe fijado en el «año base de un índice de actualización. Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

El ingreso del cupo del País Vasco se produce al final de cada cuatrimestre. El ingreso de la aportación de Navarra se produce al final de cada trimestre. Ambos se aplican al Presupuesto de Ingresos del Estado»³.

Las ecuaciones y variables que han de tenerse en consideración para el cálculo del cupo o de la aportación foral revelan un laberinto matemático de imposible comprensión para los ciudadanos de a pie. Así, la principal problemática gira en torno al cálculo de aquellas cargas no asumidas por estas regiones con régimen fiscal especial, incluyendo la solidaridad interterritorial, y a los ajustes a consumo de los impuestos indirectos.

La valoración oficial de los servicios comunes que el Estado sigue prestando en las provincias vascas y en Navarra está calculada a la baja. Además, con carácter general, el Concierto y el Convenio Económico respectivamente, a través del cupo y de la aportación, no incluyen un criterio de solidaridad interterritorial, lo que «plantea problemas específicos porque la normativa foral no ha sido adaptada a la realidad actual del sistema autonómico, donde sólo una pequeña parte de los flujos financieros relevantes se canaliza a través del Fondo de Compensación Interterritorial y gran parte del resto proviene directamente de otras comunidades autónomas y no del Estado»⁴.

¹ <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20Foral1.aspx>

² *Ibid.*, *supra*.

³ *Ibid.*, *supra*.

⁴ De la Fuente, A. (2020). Sobre el sistema de financiación foral: notas para un debate necesario. *Fedea Policy Papers*, 2020/20, 4-5.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 393

5 de octubre de 2022

Pág. 5

En el mismo sentido, en el sistema foral los ajustes a consumo del IVA y los impuestos especiales «no cumplen satisfactoriamente con su objetivo teórico de adecuar el reparto de los rendimientos de tales tributos a la distribución territorial de su carga efectiva y sufren también de un claro sesgo a favor de las comunidades forales»⁵. Esto se debe a una asignación arbitraria «de valores a determinados coeficientes» y al deficiente «diseño del procedimiento utilizado para intentar mitigar los problemas de incentivos que podrían afectar a las haciendas forales bajo un ajuste basado únicamente en la distribución observada del consumo»⁶.

Otro aspecto de trascendental importancia y cuya observancia es inexistente en el procedimiento de cálculo del cupo o aportación de las regiones con régimen fiscal especial, es el déficit público anual. Así, la Ley 28/1990 dispone que ha de descontarse el déficit público del Estado, pero para su cálculo se emplea el déficit del año base del quinquenio. De esta forma, un ajuste del déficit del Estado redundaría en la disminución de la cuantía a pagar por la autoridad regional de Navarra. Y ese descuento, en la actualidad, encuentra justificación en que la autoridad de dicha región paga el déficit existente al momento de aprobarse el plan quinquenal —año base— y, en el futuro, abona su parte alícuota de los intereses y de la amortización, de manera que, de no descontarse, pagaría dos veces por el déficit.

El problema radica en que el déficit contemplado para el cupo o aportación, como anticipábamos, se calcula por plazo de cinco años conforme al déficit público existente en el año base. De esta forma, no se aplica el déficit correspondiente al año vigente, lo que supone que, en caso de haber ajuste en el déficit del Estado, necesariamente disminuya la aportación del cupo por Navarra.

Además, «los ajustes por impuestos directos, por ingresos no concertados y por déficit, el coeficiente de imputación y el índice de actualización del cupo y la aportación se regulan de una manera claramente mejorable»⁷.

CUARTO. LOS PRIVILEGIOS FINANCIEROS INJUSTIFICADOS.

El convenio económico con Navarra, como el concierto económico vasco, mediante el expediente del cupo o aportación, privilegia a las regiones «forales» al hacer posible una presión fiscal efectiva menor.

El análisis de la presión fiscal efectiva de los contribuyentes de un territorio debe hacerse teniendo en cuenta cuánto tributarían con las leyes de ese territorio y cuánto tributarían aplicándoseles las leyes de otro territorio, y no por cociente entre los ingresos tributarios y el PIB. Y es que, como quiera que el IRPF es progresivo, la presión fiscal será siempre mayor en regiones con rentas más altas. Urge plantearse si los contribuyentes navarros, como los vascos, con las normas que les son de aplicación, pagan más o menos impuestos que con las normas de territorio común. Y parece claro que pagan menos.

Además, según lo expuesto, el método de cálculo del cupo o aportación sigue presentando dificultades no despreciables. Es de exigencia constitucional que el convenio económico con Navarra, como el concierto económico vasco, incluya un elemento de solidaridad entre todos los territorios de la Nación, sin que la aportación se limite a ser un expediente de liquidación de un crédito/deuda entre acreedor y deudor como si de una mera relación civil de crédito se tratase.

No en vano, la entonces consejera de Hacienda de la Junta de Andalucía, doña María Jesús Montero Cuadrado, solicitó en noviembre de 2017 al entonces ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, que acabara con los privilegios forales. Evidentemente, la petición de la hoy ministra no contemplaba que el futuro Gobierno de su partido descansase en el PNV y en EH Bildu. A estos efectos, la hoy ministra de Hacienda y Función Pública pidió:

«Abordar un recálculo del Cupo Vasco y de la aportación navarra a fin de que el reconocimiento de sus derechos forales no se traduzca en privilegios financieros injustificados».

QUINTO. CONCLUSIÓN.

En definitiva, como se expuso en el primer epígrafe, un Estado moderno necesita estar al servicio de la unidad y la igualdad, tanto entre todos sus nacionales como respecto de la totalidad de las unidades territoriales en que haya de desconcentrarse. No han de caber en él regímenes fiscales diferentes para las distintas regiones que, amparados en un supuesto origen histórico, perpetúen las desigualdades entre

⁵ *Ibid.*, *supra*.

⁶ *Ibid.*, *supra*.

⁷ *Ibid.*, pág. 6.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 393

5 de octubre de 2022

Pág. 6

españoles, desvirtúen la unidad nacional y conviertan a unos españoles en mejores que otros por haber nacido en una u otra región.

La disposición adicional primera CE y las leyes dictadas en virtud de esta se han convertido en instrumentos para amparar la reclamación de la existencia de unos derechos subjetivos y colectivos («históricos») que fundamentan la autopercepción de unos «pueblos» (el vasco o el catalán) como nuevos sujetos políticos, distintos del pueblo español. Al contrario, los españoles nacidos en lo que hoy son las regiones vasca o catalana (y, por supuesto, Navarra) han contribuido de manera orgullosa a la conformación de la identidad nacional de España, y lo seguirán haciendo en el futuro.

La consecuencia de esta teoría, su proyección, no es sino la idea de autodeterminación y, con ella, la destrucción de la soberanía y la unidad nacional. Y es que, como señala TUDELA, desde el «fallido Plan Ibarretxe, los derechos históricos superaron su ámbito estricto de remisión al régimen foral para transformarse en un presupuesto histórico legitimador de un autogobierno que en sus concepciones últimas no tiene más límite que la propia decisión del pueblo como sujeto de la historia».

Así, VOX entiende que la igualdad entre los españoles y la Unidad Nacional hacen necesario oponerse a este régimen y a cualquiera de sus renovaciones. Y ello, aunque se trate de una norma que se limite a la mera actualización de la Ley 28/1990 con relación a las nuevas figuras tributarias.

En mérito a lo expuesto, el Proyecto de Ley objeto del presente veto ha de ser devuelto al Gobierno.