



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XIV LEGISLATURA

Núm. 469

21 de marzo de 2023

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. (621/000084)

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 142
Núm. exp. 121/000142)

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, 14 de marzo de 2023.—**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 (respectivamente, el «Proyecto de Ley», la «Ley 28/1990» y el «Convenio» o el «Convenio Económico») tiene por objeto modificar el vigente Convenio al objeto de:

a) introducir en el Convenio el nuevo Impuesto Especial sobre los Envases de Plástico no Reutilizables, creado por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular;

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

21 de marzo de 2023

Pág. 3

b) incorporar al Convenio el nuevo Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas creado por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias;

c) adaptar los puntos de conexión del Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero establecidos en el Convenio a la reforma operada por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública que modificó la estructura del Impuesto; y

d) regular los métodos de ajuste a consumo para el Impuesto Especial sobre los Envases de Plástico no Reutilizables y para el Impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero, con el fin de perfeccionar la imputación de los ingresos a Navarra.

En definitiva, el Proyecto de Ley persigue actualizar el vigente Convenio a los efectos de incorporar en él algunos de los últimos impuestos promovidos por el Gobierno, respecto de los que se delegan, pues, nuevas potestades a Navarra.

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 al servicio de los españoles en el que no existan 18 ordenamientos jurídicos distintos.

Es evidente que la pervivencia 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 ahondar en la desigualdad, al profundizar en las desigualdades entre las personas, físicas y jurídicas, sometidas al régimen común y aquellas sometidas al régimen especial. 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 del territorio del Estado».

Junto con el principio de igualdad entre todos los españoles, el principio de solidaridad entre las regiones de España 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 que no tiene 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» (TUDELA ARANDA). Esta reivindicación no puede admitirse en un Estado constitucional, ni por las provincias vascas y Navarra, ni tampoco, por deseo de imitación, por otras regiones.

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 sucesivos Gobiernos de la Nación (y que el actual está llevando hasta el extremo), «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 ESPECIAL.

Las asimetrías que implican notables desigualdades entre españoles y privilegios para aquellos sometidos al régimen especial 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 económico especial, el sistema de financiación se caracteriza porque estos territorios «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 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, incluyendo la solidaridad entre ellas y el resto de España, así como 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 interregional, 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.

En el mismo sentido, en este sistema 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 estas regiones 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 Navarra. Y ese descuento, en la actualidad, encuentra justificación en que esta 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.

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.

⁵ *Ibid.*, *supra*.

⁶ *Ibid.*, *supra*.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

21 de marzo de 2023

Pág. 5

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 de 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 unas regiones y provoca desigualdades entre territorios.

El análisis de la presión fiscal efectiva de los contribuyentes de un territorio debe hacerse teniendo en cuenta cuánto tributan efectivamente con las leyes que rigen para ese territorio y cuánto tributarían si se les aplicaran las leyes comunes, y no por cociente entre los ingresos tributarios y el PIB. 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 que el resto de españoles sin que exista justificación.

Además, según lo expuesto, el método de cálculo del cupo o aportación sigue presentando dificultades no despreciables. Es de exigencia constitucional que todos los españoles seamos iguales. Pero es que, además, ni el Concierto Económico vasco ni el Convenio Económico navarro incluyen un elemento de solidaridad entre todos los territorios de la Nación. La aportación que estos hacen no puede limitarse 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 ministro del ramo, señor Montoro Romero, que acabara con los regímenes económicos especiales. Evidentemente, la petición de la hoy ministra no podía prever que la supervivencia del futuro Gobierno de su partido necesitaría al PNV y a EH Bildu. A estos efectos, la 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 al servicio de los españoles ha de fundamentarse en el principio de unidad y garantizar el principio de 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 perpetúen las desigualdades entre españoles y desvirtúen la unidad nacional.

La consecuencia de la disposición adicional primera CE y las leyes dictadas en virtud de esta teoría, su proyección, no es sino la falsa idea de autodeterminación y, con ella, la destrucción de la soberanía y la unidad nacional. VOX entiende que la igualdad entre los españoles y la unidad nacional hacen necesario oponerse a regímenes económicos especiales 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 a las nuevas figuras tributarias.

En mérito a todo lo expuesto, los Senadores de VOX formulan la presente 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.

El Senador Miguel Sánchez López (GPD), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula 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, 14 de marzo de 2023.—**Miguel Sánchez López.**

⁷ *Ibid.*, pág. 33.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

21 de marzo de 2023

Pág. 6

PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 De don Miguel Sánchez López (GPD)

El Senador Miguel Sánchez López (GPD), al amparo de lo previsto en el artículo 129 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

JUSTIFICACIÓN

Presenta el senador que suscribe, veto a este Proyecto de Ley de modificación de la Ley del Convenio Económico con Navarra, para la concertación de determinados impuestos aprobados recientemente a nivel nacional.

La imposibilidad de llevar a cabo sobre esta norma un debate riguroso y pausado, constriñendo la acción del Parlamento a su mero refrendo; el hecho de traer al Parlamento esta iniciativa unida en el tiempo a una iniciativa similar para el País Vasco, que impide su debate individualizado; y la claudicación de nuestro gobierno a los pactos con el PNV que pretenden determinar las relaciones tributarias de Navarra con el Estado, son las principales razones por las que nos oponemos a la aprobación de la norma que hoy se nos presenta.

Procedimiento de urgencia y tramitación directa y en lectura única.

En la medida en que la Mesa de esta Cámara, a iniciativa de un bipartidismo coaligado con el PNV y en continuo servilismo con el nacionalismo, ha propuesto que se tramite esta norma en lectura única y por el procedimiento de urgencia, el texto no puede corregirse en la tramitación parlamentaria y no se permite la inclusión de enmiendas parciales para su debate y votación individualizada por parte de los representantes de todos los españoles. Su devolución al Gobierno es, por tanto, la única alternativa que se nos plantea.

Por otro lado, no es casual que el Gobierno traiga al Parlamento esta iniciativa a la vez que una iniciativa similar para el País Vasco, lo que nos impide debatir de manera individualizada de los problemas que tienen los ciudadanos de cada territorio, que son muy diversos y ajenos entre sí. Algo especialmente evidente al detenerse en el uso que los diferentes gobiernos autonómicos han hecho de este privilegio. La comunidad autónoma del País Vasco ha estado gobernada prácticamente durante toda la democracia por un partido nacionalista, el PNV, insaciable en sus demandas casi siempre contrarias al interés general de todos los españoles.

Desigualdad entre españoles. Ausencia de reforma del sistema de financiación autonómica de régimen común.

La Constitución española reconoce la relación diferenciada desde el punto de vista tributario entre el Estado y Navarra. Lo que también establece de manera rotunda nuestra Carta Magna, en su artículo 138, es la garantía del principio de solidaridad y el equilibrio entre las regiones, junto con la clara prohibición de imponer privilegios entre ellas.

Al hilo de esto, conviene tener muy presente la absoluta inoportunidad política de la actualización de esta normativa navarra con prioridad absoluta respecto de la reforma de la financiación autonómica de quince comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La injusta y obsoleta financiación autonómica que afecta a la inmensa mayoría de españoles, lleva más de ocho años esperando su reforma desde que ésta es imperativa. En contraposición, se nos pide aprobar de manera urgente y precipitada la concertación con la hacienda navarra de impuestos que entraron en vigor hace apenas unos meses; mes y medio, en concreto, por lo que afecta al Impuesto a las Grandes Fortunas.

Reforma de la Ley del Convenio para adaptarla a impuestos improcedentes.

El Gobierno trae la reforma de la Ley del Convenio Económico con Navarra, al igual que la del Concierto vasco, para garantizar la participación de ambas comunidades autónomas en los nuevos impuestos recientemente aprobados a nivel estatal; a saber, determinadas modificaciones en el IVA, el impuesto a los envases de plástico, residuos, gases fluorados, y grandes fortunas.

Esta manera de proceder es doblemente censurable. En primer lugar, por la naturaleza de los propios impuestos, en su mayoría ideológicos, que el Gobierno incorpora. Y, en segundo lugar, porque el PSOE

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 469

21 de marzo de 2023

Pág. 7

y el PP vuelven a claudicar ante el nacionalismo vasco permitiendo que sean los pactos con el PNV los que determinen las relaciones tributarias entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, asimilando la naturaleza del concierto vasco a la del convenio navarro, cuando el proceder en ambos casos ha sido distinto. Es por ello que, el mero hecho de que la propia ordenación del debate venga sugestionada con este sesgo nacionalista que pretende dar a entender que Navarra es subsidiaria al País Vasco, ya merece el veto. Además, claro está, de la escasa voluntad manifestada por el Gobierno de velar por la igualdad entre españoles en cualesquiera de estos acuerdos.

Conclusión.

En suma, porque se nos niega el debate pausado, riguroso e individualizado y, eventualmente, enmienda, de los preceptos de esta norma; porque no se puede aprobar la distribución de cargas públicas como un pacto entre partes del que mantener ajeno a los representantes de la soberanía popular; porque no corrige la situación de desequilibrio de financiación entre españoles; porque pretende la concertación de unos impuestos fundamentalmente ideológicos; y porque este pacto supone una claudicación de nuestro gobierno al nacionalismo vasco que pretende determinar las relaciones de Navarra con el resto del Estado; el senador que suscribe presenta veto a esta iniciativa y solicita su devolución al Gobierno.