



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 292

17 de julio de 2025

Pág. 25

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. (621/000018)

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 61
Núm. exp. 121/000061)

PROPUESTAS DE VETO

El senador Fernando Carbonell Tatay (GPMX), la senadora Paloma Gómez Enríquez (GPMX) y el senador Ángel Pelayo Gordillo Moreno (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 julio de 2025.—**Fernando Carbonell Tatay, Paloma Gómez Enríquez y Ángel Pelayo Gordillo Moreno.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

De don Fernando Carbonell Tatay (GPMX), de doña Paloma Gómez Enríquez (GPMX) y de don Ángel Pelayo Gordillo Moreno (GPMX)

El senador Fernando Carbonell Tatay (GPMX), la senadora Paloma Gómez Enríquez (GPMX) y el senador Ángel Pelayo Gordillo Moreno (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 129 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

Exposición de motivos

I

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 tiene por objeto una actualización del citado Convenio. Caben destacar los siguientes aspectos:

— Se incorporan nuevas figuras tributarias como el Impuesto Complementario, el Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras o el Impuesto sobre los Líquidos para Cigarrillos Electrónicos y otros Productos relacionados con el Tabaco.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 292

17 de julio de 2025

Pág. 26

— Se reconfigura el Impuesto sobre la Renta de no Residentes para convertirlo en un impuesto concertado de normativa autónoma, convirtiendo a Navarra, junto con el País Vasco, en las únicas regiones con competencia sobre fiscalidad internacional;

— Se habilita a la Comunidad Foral de Navarra para establecer sus propios modelos de declaración, plazos y procedimientos de gestión de varios tributos estatales no cedidos —*v.gr.* el Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales, el Impuesto sobre las Primas de Seguro, el Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales, o los impuestos medioambientales y energéticos—, siempre que no se alteren estos impuestos y se garantice la compatibilidad tecnológica y el traspaso de información con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Esto podría suponer un primer paso hacia una mayor descentralización fiscal o de cesión normativa tributaria en el futuro.

— Se amplía el umbral de volumen operaciones del Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Actividades de Juego, —de 10 a 12 millones de euros a partir del 1 de enero de 2026— lo que incrementará el número de contribuyentes que tributan íntegramente ante la Hacienda Foral, extendiendo la normativa navarra a más empresas medianas.

El refuerzo que supone este Proyecto de Ley a un peculiar régimen fiscal incrementa las desigualdades entre las personas, físicas y jurídicas, sometidas al régimen común y aquellas sometidas al régimen especial. Se hace así 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.

II

El artículo 31 de la Constitución Española («CE») establece 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, 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».

Además de ello, 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 el País Vasco y Navarra, con la disposición adicional primera CE, siendo 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». Lo ambiguo de su redacción ha permitido una interpretación contraria a los principios de unidad y solidaridad que ha dado lugar un reparto de competencias con las regiones que quiebra el principio de lealtad institucional.

En este sentido, la disposición adicional primera CE «se vislumbraba como fuente inacabable cuantitativa y cualitativamente para la reivindicación territorial» (Tudela Aranda).

En la actual situación política de creciente refuerzo del separatismo, cuyo principal objetivo es la destrucción de la unidad nacional con la complicidad, pasiva o entusiasta, de sucesivos Gobiernos de la Nación (y que el actual está llevando hasta el extremo), se está usando dicha interpretación como un mecanismo para la disolución nacional.

En consecuencia, es necesario 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.

III

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 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

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 292

17 de julio de 2025

Pág. 27

se caracteriza porque estos territorios «tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario¹». 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 “cupo” 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.

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.

IV

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

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.

⁷ Ibid., pág. 33.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 292

17 de julio de 2025

Pág. 28

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, produciéndose así una palmaria desigualdad entre españoles en función de dónde tributan.

Es de exigencia constitucional que todos los españoles seamos iguales. 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 y todavía Vicepresidenta primera y ministra de Hacienda, doña María Jesús Montero Cuadrado, solicitó en noviembre de 2017 al entonces ministro del ramo, señor Montoro Romero, que acabara con los regímenes económicos especiales. Evidentemente, la petición de la hoy aún 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».

Además, según lo establecido en el artículo 149.1.8.^a y la disposición adicional primera de la Constitución, es razonable respetar y defender «los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», es decir, los Fueros de carácter civil en su vertiente privada (familia, matrimonio, sucesiones), los cuales han sido desnaturalizados y degenerados en un sistema injusto de privilegios y ventajas fiscales, de carácter público financiero y tributario.

V

En definitiva, 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 disposición adicional primera CE y las leyes dictadas en virtud de esta se han convertido en instrumentos para amparar la falsa autopercepción de unos «pueblos» como nuevos sujetos políticos, distintos del pueblo español.

La consecuencia de la disposición adicional primera CE y de las normas dictadas bajo su amparo no han tenido otra consecuencia que la falsa idea de autodeterminación y, con ella, la destrucción de la soberanía y la unidad nacional por determinados gobiernos regionales mostrando una deslealtad extrema. 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.

Frente a los privilegios legales y fiscales que provocan la desigualdad entre los territorios, 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.

Por todos los motivos expuestos, los senadores de VOX adscritos al Grupo Mixto formulan esta 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.

La presente publicación recoge la reproducción literal del texto de las propuestas de veto presentadas en el Registro electrónico de la Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria de la Secretaría General del Senado.