

MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY FORAL DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LOS ENVASES DE PLÁSTICO NO REUTILIZABLES

El Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, regula la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, esto es, recoge los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. El artículo 51, ubicado en este Título, dispone que la aprobación de los anteproyectos de ley foral corresponde al Gobierno de Navarra a propuesta de la Consejera o Consejero, o Consejeras y Consejeros competentes. Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto con la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, que se ajustarán a lo establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

El artículo 132 de la mencionada Ley Foral 11/2019 regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley foral, que se iniciará en el departamento competente por razón de la materia. Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género y el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar y habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del departamento competente.

Por su parte, el Título VI del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, cuya rúbrica es “Del procedimiento legislativo”, recoge la regulación de las características y la ordenación del procedimiento legislativo, tanto del ordinario como de los procedimientos legislativos especiales. El Capítulo II del citado Título VI regula el procedimiento legislativo ordinario; y el artículo 127.1 de dicho texto legal dispone que los proyectos de Ley Foral remitidos por el Gobierno de Navarra habrán de ir acompañados de una exposición de motivos de los informes legalmente preceptivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre esos proyectos.

La presente memoria tiene el propósito de cumplir los mandatos de los mencionados preceptos, con el fin de proporcionar los datos, las informaciones y las explicaciones adecuadas y oportunas para que el Parlamento de Navarra pueda ejercer de manera satisfactoria su potestad legislativa.

OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE LEY FORAL

A) MOTIVACIÓN

En cuestión de décadas, el plástico ha pasado de ser un material inexistente a estar omnipresente en todo el planeta. Sus características lo han convertido en un material idóneo para la industria: es muy barato, ligero, moldeable, impermeable, puede adoptar una gran gama de colores atractivos para el consumidor, y es resistente a la corrosión y a la degradación.

Sin embargo, esta última característica constituye al mismo tiempo su mayor debilidad, y sin duda una de las mayores preocupaciones medioambientales de nuestra época. Debido a que este material solo se desintegra en partes más pequeñas, denominadas microplásticos, termina siendo ingerido por muchos organismos que no lo diferencian del alimento marino, provocándoles la muerte por intoxicación. Asimismo, resultan seriamente preocupantes las consecuencias de los microplásticos que terminan alojados en el cuerpo humano, que han sido encontrados en algunos alimentos provenientes del mar, la sal o el agua embotellada.

En el ámbito estatal y con el objetivo de reducir la generación de residuos plásticos y fomentar el reciclaje, se creó el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables mediante la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Esta nueva figura impositiva se articula como un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización en el territorio español de envases que, conteniendo plástico, no son reutilizables.

La disposición final décima de la misma ley señala que en el plazo de seis meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado se acordará la adaptación del Convenio Económico, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra aprobado por la Ley 28/1990.

En virtud del acuerdo suscrito el 28 de diciembre de 2022 por el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en la Comisión Negociadora del Convenio Económico, en la exacción del impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

Por esta razón, la presente Ley Foral tiene por objeto regular el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

B) OBJETIVOS

El objetivo del proyecto de Ley Foral es, como se ha dicho, regular en Navarra el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables.

La finalidad de este nuevo impuesto medioambiental es el fomento de la prevención de la generación de residuos de envases de plástico no reutilizables, así como el fomento del reciclado de los residuos plásticos, contribuyendo a la circularidad de este material.

ALTERNATIVAS AL PROYECTO DE LEY FORAL

Dada la reserva de ley que impera en el ámbito tributario, no hay otra alternativa posible para dar respuesta a las motivaciones y objetivos anteriores.

El artículo 11 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, dispone que se regularán, en todo caso, por ley foral la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, del responsable, de la base, del tipo de gravamen, del devengo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. Igualmente se regulará por ley foral el establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY FORAL

De acuerdo con la nueva redacción del Convenio Económico, en la exacción del Impuesto Especial sobre los envases de plástico no reutilizables la Comunidad Foral de Navarra debe aplicar las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

El proyecto de Ley Foral se estructura en dieciséis artículos, una disposición transitoria, y tres disposiciones finales.

El **artículo 1** de la Ley Foral establece que este nuevo impuesto medioambiental es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización, en el territorio de aplicación del impuesto, de envases no reutilizables que contengan plástico, con la finalidad de prevenir la generación de residuos y fomentar el reciclaje.

El contenido de este artículo, junto con el ámbito objetivo que establece el **artículo 2**, permiten comprender qué envases son los que se quieren someter a imposición: los que no sean reutilizables y contengan plástico no reciclado. Los envases reutilizables no entran dentro del ámbito objetivo del impuesto, y la cantidad

de plástico reciclado no forma parte de la base imponible. De esta forma se fomenta el reciclaje del plástico y la reutilización de los envases, reduciendo la contaminación.

En determinadas industrias, como la alimentaria, es habitual que las empresas compren preformas y otros productos plásticos semielaborados para que sean ellas las que terminen el envase mediante el proceso de soplado, dejando los envases listos para proteger, contener o presentar las mercancías que comercializan. Este artículo segundo ha querido incluir dentro del ámbito objetivo estos productos semielaborados, de tal forma que se considere fabricante (y, en consecuencia, contribuyente) al productor de estas preformas, y no al adquirente de las mismas, sin perjuicio del gravamen que pudiera proceder si este último adiciona plástico en la terminación del envase.

El **artículo 3** remite al Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra respecto a los criterios para determinar las competencias de exacción e inspección del impuesto.

El **artículo 4** contiene una serie de definiciones, entre las que cabe destacar que el territorio de aplicación del impuesto es el territorio español. Dado que no hay excepciones, quedan dentro del territorio de aplicación de este impuesto especial las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como Canarias. Esto supone, entre otras consecuencias, que las entradas en Canarias, Ceuta y Melilla de productos objeto del impuesto procedentes de Península y Baleares no tendrán, en ningún caso, la consideración de importación ni de adquisición intracomunitaria, a diferencia de las normas previstas en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Como cláusula de cierre señala que, a falta de definición propia en este artículo, se estará a los conceptos dispuestos en la normativa europea y estatal.

Tres hechos imponibles distintos distingue el **artículo 5**: fabricación, adquisición intracomunitaria e introducción irregular de los productos. Gravar únicamente la fabricación provocaría efectos indeseables y frustraría los objetivos medioambientales de esta figura impositiva. Esto se debe a que, por el momento, España es el único

país de la Unión Europea que tiene en vigor un impuesto de estas características. De no estar sujetas las adquisiciones intracomunitarias, los clientes de los fabricantes de envases acudirían a mercados extranjeros, sin reducir en ninguna medida el uso de envases contaminantes, y dejando en desventaja a los productores nacionales.

De acuerdo con el artículo 3.1. del Convenio Económico, corresponde al Estado la regulación, gestión, liquidación, recaudación e inspección de las importaciones en los impuestos especiales. Por tanto, no teniendo Navarra competencia en este ámbito, la ley foral omite deliberadamente el régimen de las importaciones, que se rigen por lo dispuesto en la Ley 7/2022.

El **artículo 6** delimita negativamente el hecho imponible a través de los supuestos de no sujeción. El impuesto no grava aquellos envases que hayan devenido inadecuados para su fin antes del devengo, los que vayan a ser enviados fuera del territorio de aplicación del impuesto, las pegatinas y adhesivos, y los que, a pesar de que se usen para proteger o contener mercancías, no estén diseñados para entregarse conjuntamente con dichas mercancías, como pudiera ser, por ejemplo, un invernadero.

Por su parte, el **artículo 7** determina el momento del devengo, dedicando un apartado a cada modalidad del hecho imponible.

El **artículo 8** exceptúa de gravamen determinadas operaciones con envases de medicamentos y otros productos sanitarios, así como aquellos que finalmente no van a ser utilizados para su fin propio o que saldrán directamente del territorio de aplicación del impuesto. Dado que muchas de estas exenciones se fundamentan en un cambio respecto a la función o utilización de los envases, la mayoría de ellas están condicionadas a que se acrediten los destinos efectivos de los productos.

Son contribuyentes, de acuerdo con el **artículo 9**, las personas físicas o jurídicas que fabriquen o adquieran en una operación intracomunitaria los envases y demás productos incluidos en el ámbito objetivo. Como se ha indicado antes en el párrafo

dedicado al artículo 2, no es fabricante quien elabore envases a partir, exclusivamente, de los productos semielaborados o preformas.

En los casos de introducción irregular, el contribuyente será quien posea, comercialice, transporte o utilice los envases.

El **artículo 10** regula la base imponible, que estará constituida por la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto. No forma parte de la base imponible, por tanto, el plástico reciclado, en concordancia con la finalidad del impuesto.

La cuota íntegra se obtendrá multiplicando la base imponible por 0,45 euros, tal y como explican los **artículos 11 y 12**.

El **artículo 13** establece deducciones para los casos en los que, transcurrido el periodo de liquidación en el que se devengó el impuesto, los productos dejen de ser adecuados para su fin, sean destruidos o enviados fuera del territorio de aplicación del impuesto. De forma similar al IVA, si el importe de las deducciones es mayor que el de la cuota devengada, el exceso podrá ser compensado en los cuatro años siguientes, pudiendo solicitar la devolución del saldo en el último periodo de liquidación de cada año natural.

La devolución es la vía que la ley foral, en su **artículo 14**, prevé para los adquirentes que soportan el impuesto en la compra de productos que, finalmente, no van a ser utilizados para los fines sobre los que se asienta el impuesto. Principalmente, se idea para aquellos adquirentes que no son contribuyentes del impuesto y que por esta razón no pueden ser resarcidos mediante el ya expuesto mecanismo de deducción.

El **artículo 15** se ocupa de las normas de gestión. Se establece la obligación de autoliquidar mensual o trimestralmente, en función de sus obligaciones de presentación en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Regula también las obligaciones registrales y contables, así como el mecanismo de repercusión, que tendrá lugar únicamente en los casos de fabricación y no en el resto de modalidades del hecho imponible.

Por último, el **artículo 16** remite a la Ley Foral 13/2000, General Tributaria para el régimen de infracciones y sanciones, pero contempla disposiciones especiales que tipifican determinadas conductas como la falta de inscripción en el registro correspondiente, la falsa o incorrecta certificación de la cantidad de plástico reciclado, o el disfrute indebido de algunas exenciones.

En el ámbito estatal, la disposición transitoria décima de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, facilita temporalmente la obligación de certificar la cantidad de plástico reciclado “durante los doce primeros meses desde la entrada en vigor del impuesto”, o lo que es lo mismo a efectos prácticos, durante el año 2023, ya que en el Estado el impuesto entró en vigor el 1 de enero de 2023. La **disposición transitoria única** de esta ley foral contempla también esta medida temporal con idéntico alcance. Con la intención de hacer coincidir su vigencia con la del Estado, y para simplificar la redacción, se ha optado por configurarla como una medida para el año 2023, prescindiendo del cómputo de meses desde la entrada en vigor de la ley foral, que es la técnica que se utilizó en la ley estatal.

Las **disposiciones finales primera y segunda** realizan sendas correcciones en normas recientemente aprobadas, para incluir una omisión involuntaria en el Decreto Foral Legislativo 1/2023 y subsanar un error en la Ley Foral 36/2022.

La ley foral entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra tal y como establece la **disposición final tercera**. Asimismo, establece que el impuesto especial sobre los envases de plásticos no reutilizables tendrá efectos desde el 1 de enero de 2023.

DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral por el Gobierno de Navarra, se tramitará ante el Parlamento de Navarra de conformidad con lo dispuesto en la Sección 1ª del Capítulo II del Título VI del Reglamento del Parlamento de Navarra.

ANÁLISIS DE IMPACTOS

Afectación a la estructura orgánica

El proyecto de Ley Foral no precisa la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas administrativas, ni lleva consigo la exigencia o imperativo de acometer incrementos de plantilla en orden a su ejecución y aplicación dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Con ello quiere decirse que la novedad normativa no va a producir un mayor coste organizativo en la Administración Tributaria de la Comunidad Foral, ya que no van a suponer la dedicación de mayores recursos materiales ni humanos por parte de la Hacienda Foral de Navarra ni va a dar lugar a cambios en su organización.

Por todo ello, no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.

Impacto por razón de género

El informe de impacto por razón de género de la presente norma se elabora en virtud de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres que en su artículo 22.2 establece que todos los anteproyectos de ley foral, disposiciones normativas de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Gobierno de Navarra, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género; de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que obliga a elaborar y acompañar la norma de un informe de impacto por razón de género; y del Acuerdo del Gobierno de

Navarra de 16 de mayo de 2011 en el que se fijan los contenidos y procedimiento de elaboración del citado informe.

El objeto de este informe es evaluar el impacto por razón de género del proyecto de Ley Foral, tal como exige el artículo 132.3 de la citada Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo.

El informe se enviará al Instituto Navarro para la Igualdad, de conformidad con las instrucciones aprobadas por el Gobierno de Navarra, con el fin de que éste realice si fuera preciso las observaciones pertinentes y señale las modificaciones que deberán incluirse para adecuar el contenido de la norma a la legislación de igualdad vigente.

Este proyecto de Ley Foral tiene como grupo destinatario final a personas físicas o jurídicas de manera indistinta, y puede afectar directamente a hombres y mujeres, por lo que es pertinente al género.

Del objeto y contenido de este proyecto de Ley Foral, se deduce que no tiene impacto por razón de sexo al no incidir de forma discriminatoria en la posición personal y social de mujeres y hombres, y no afectar al logro efectivo de la igualdad entre mujeres y hombres.

Finalmente se ha verificado el análisis del uso del lenguaje en la norma. A este respecto puede afirmarse que se ha intentado que el lenguaje sea acorde al principio de igualdad y se utilice de manera no excluyente.

No obstante lo anterior, ha de advertirse que en algunos conceptos se utiliza el término masculino como género gramatical no marcado e inclusivo, tal y como establece la Real Academia Española (RAE) en su Informe sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas, de 16 de enero de 2020, de manera que en él se incluyen tanto los individuos de ese género como los de género femenino, ya sea en plural o en singular, sin que esto pueda entenderse como ningún tipo de discriminación. Asimismo, se mantienen términos como “contribuyente” que deben considerarse

asépticos y no discriminatorios, ya que se trata de conceptos adaptados a la tradición jurídica y terminológica del Derecho administrativo y del Derecho tributario, y respecto de los cuales es difícilmente aceptable que una norma concreta diferencie el uso del masculino y del femenino en contraposición a todo el elenco de normas existentes en la actualidad.

Impacto por razón de accesibilidad y discapacidad

El informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad de la presente norma se elabora en virtud del artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, que dispone que en los procedimientos de aprobación de los proyectos de leyes forales y de disposiciones reglamentarias se incluya con carácter preceptivo un informe sobre su impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas que se establezcan en aquéllos; y del artículo 132.3 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que establece que el proyecto se acompañará de un informe sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad.

Examinado el texto del proyecto de Ley Foral no se aprecia en ninguna de sus medidas incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y de discapacidad, quedando garantizada la igualdad de oportunidades de todas las personas. En ese sentido, las medidas normativas no afectan a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, y no perjudican el derecho de garantizar a todas las personas la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente.

Por ello, no es procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades.

Pamplona, 16 de febrero de 2023

Documento firmado electrónicamente por Cristina Sarasa Villaverde, Directora del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico.